

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/43991>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Nummer 5, MEI 2007

# OPENBAAR BESTUUR

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK

Dualisering van regionale samenwerking

Starters op de woningmarkt

Herinneringen aan de jodenvervolgning



10094764

# **Omslag II**

## **Advertentie**

# Inhoud

U kent ons beeld: bestuurlijk Nederland is als een bos, bevolkt met veel bomen die elkaar met hun brede kruinen het licht ontnemen. In het dichte bestuurlijke bos produceren de bladeren beleid, waarvan een groot deel in de beschimmelde bodem verdwijnt. Om toch te overleven ontwikkelen bestuursorganen – zoals bomen – strategieën, functionele respons, ze produceren pollen en zaden en ze ontwikkelen zijscheuten. Het bestuurlijke bos wordt daardoor steeds voller, want ook gewestelijke organen hebben zich erin genesteld. Dus moeten de paadjes voor de burger met kunstgrepen begaanbaar worden houden. Een daarvan is het dualisme dat het bestuur uit de coulissen moet halen om ruimte te scheppen voor democratische controle. Daarover in deze *Openbaar bestuur*, voedsel voor wortels, stam en Kroon.

Hoofdredacteur

*Openbaar bestuur* interactief! Wilt u reageren, klik dan: [ob@kluwer.nl](mailto:ob@kluwer.nl).

**Column** 6  
*Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos*  
Steekvlampolitiek

**Een brok historie** 16  
*Mr. P.F. van Oosten de Boer*  
Tegen de Belgische vijand!

**De laan uit** 26  
*Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand*  
'Ik knap de vuile was op van anderen'

**Boeken** 30

**Politiek in klank** 32  
*Prof. B. Tromp*  
Oriëntalisme en Aida

## Dualisering van regionale samenwerking

2

*Drs. G. Veldhuijzen & drs. E. Keuskamp*

De minister van BZK pleitte vorig jaar voor meer maatwerk in en een gedifferentieerde aanpak van het middenbestuur. Maar de discussie moet ook gaan over verruiming van het bestaande instrumentarium, de Wgr.

## Herinneringen aan de jodenvervolgung

7

*Dr. D.G. Hondius*

Mensen die aan de kant stonden, ooggetuigen. Hun observaties en herinneringen kunnen interessant zijn als bron van kennis over de jodenvervolgung.

## Starters op de woningmarkt

11

*Dr. H. van Dijk*

Onder druk van de samenleving dat er voor starters op de woningmarkt iets moet worden ondernomen, worden verschillende initiatieven ont-plooid. Welke beleidsmaatregelen kunnen effectief zijn?

## Prioriteiten uit het collegeprogramma Rotterdam

17

*Mr. W.A.G. Hillenaar & dr. ir. E.L. Mantz-Thijssen*

Vorig najaar presenteerde het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders een nieuw collegeprogramma 2006-2010. Hoog tijd om terug te kijken op de wijze waarop het vorige programma (2002-2006) is uitgevoerd.

## NMa en maatschappelijk verantwoord ondernemen

22

*Dr. F.P. van der Putten*

Is het toezicht van de NMa op potentieel concurrentieverstorend gedrag van ondernemingen een belemmering voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen in Nederland?

## Europa Utopia?

27

*Mr. A. Tchernoff*

Na veertien jaar directe betrokkenheid vanuit het gemeentelijk niveau met Europa en de Europese ontwikkeling en vanaf 2000 als toeschouwer aan de zijlijn enkele observaties.

## De representatieve parlementaire democratie

33

*Mr. C. de Hart*

Onze democratie verkeert in een overgangsfase. Het parlement vertoont opportunistisch inconstitutioneel gedrag en maakt de controlerende functie ondergeschikt aan coalitiebelangen.

**Openbaar bestuur**, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 17, Nummer 5, mei 2007. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofdredacteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller, Drs. C.M.T. van Vliet **Eindredacteur** R.H. Roelen **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: [jbeele@kluwer.nl](mailto:jbeele@kluwer.nl). Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven. **Advertenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: [advertenties-bb@kluwer.nl](mailto:advertenties-bb@kluwer.nl) **Abonnementen** € 159,- per jaar; studenten € 79,50. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: [info@kluwer.nl](mailto:info@kluwer.nl). Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor

Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. **Basisvormgeving** (M/V) ontwerp, [www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** Verheul en De Geus Communicatie BV.

# Dualisering van regionale samenwerking

**Het middenbestuur is weer onderwerp van discussie. In mei 2006 verscheen de discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur* van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>. De minister pleitte daarin voor meer maatwerk in en een gedifferentieerde aanpak van het middenbestuur: drie lagen (het huis van Thorbecke) en vermindering van de bestuurlijke drukte. Maar de discussie moet ook gaan over verruiming van het bestaande instrumentarium, de Wgr.**

**D**e discussienotitie van de minister is in de maanden mei, juni en juli 2006 in vijf regionale bijeenkomsten door heel Nederland besproken. Op basis van deze bijeenkomsten en een bezoekje aan Denemarken heeft de minister een verkenning opgesteld van de toekomst van het

het wel juist. Hij schreef in een notitie over de toekomst van de stad en het stedelijke beleid dat ervaringen van de laatste jaren duidelijk hebben gemaakt, dat veel stedelijke problemen beter in regionaal verband kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld het woningmarktbeleid en het streven om hogere inkomensgroepen aan de stad te binden. Ook het economisch beleid en schooluitval kunnen alleen op regionale schaal succesvol zijn.<sup>3</sup> Daar komt bij dat partners – instellingen voor zorg, onderwijs, woningbouwcorporaties – de gemeentelijke schaal op regionale schaal opereren. Om het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking aan te pakken zullen meer democratische principes in de samenwerkingsverbanden moeten worden gebracht. Daartoe zal het wettelijk instrumentarium – de Wgr – moeten worden aangepast. Eind 2005 verscheen een andere notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsgebieden*.<sup>4</sup> Het kernprobleem van gemeenschappelijke regelingen is volgens die nota, dat bestuurders niet rechtstreeks zijn gekozen. Daarom moet de controle van gemeenteraden op bestuursleden van de gemeenschappelijke regeling worden versterkt. De notitie gaat vooral over versterking van de verantwoordingsrelaties tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en deelnemende gemeenten.

## Het kernprobleem van gemeenschappelijke regelingen is, dat bestuurders niet rechtstreeks zijn gekozen

middenbestuur onder de titel *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*.<sup>2</sup> Hoewel er veel bewonderenswaardige perspectieven in de verkenning worden geschetst, valt de visie op het toekomstig verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen op.

De minister verwacht in de toekomst een verdere decentralisatie van rijks- en provincietaken naar gemeenten. Om die in staat te stellen een dergelijke overheveling van taken adequaat te behartigen, is vergroting van de gemeentelijke schaal noodzakelijk. Door de vergroting van de gemeentelijke schaal is er echter minder noodzaak voor intergemeentelijke samenwerking en kan het aantal samenwerkingsverbanden worden gesaneerd. Verder stelt de minister dat intergemeentelijke samenwerking nog wel zinvol kan zijn, mits zij beperkt blijft tot beleidsarme taken. Het is een eis van democratie dat de publieke verantwoording en de democratische controle door de overheveling van te veel beleidsrijke taken naar samenwerkingsverbanden niet in het gedrang komen.

Er is eerder een toenemende noodzaak van regionaal beleid van gemeenten te verwachten. Schaalvergroting bij kleinere gemeenten doet daar niets aan af. Minister Nicolaï van Grotestedenbeleid zag

Dit is de juiste weg, omdat een groot probleem in algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen is dat gemeenten collegeleden afvaardigen. Het aantal raadsleden in algemene besturen neemt af, hetgeen kan leiden tot situaties waarin algemene besturen met collegeleden beslissingen nemen die gemeenteraden vervolgens – als gevolg van de juridische werking van de regeling – binden, zonder dat zij daarbij zijn betrokken. Daarom moet de minister niet zozeer pleiten voor verster-

[1] *Maatwerk in het middenbestuur*, discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 mei 2006.

[2] *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*, een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2006.

[3] *Steden van morgen, keuzes voor vandaag: over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*, november 2006.

[4] *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsgebieden*, ministerie van BZK, december 2005.



king van de kaderstellende rol van de *afzonderlijke* raden, maar voor verbetering van de aansturing van gemeenschappelijke regelingen door de *gezaamenlijke* gemeenteraden door die een positie in het algemeen bestuur en de colleges in het dagelijks bestuur te geven. Voorwaarde is dat tussen die organen een duale structuur bestaat.

De minister is niet voor dit soort constructies, omdat die niet in overeenstemming zijn met de gedachte van verlengd lokaal bestuur, waarbij *gemeenten* in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling zijn vertegenwoordigd. De leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband zijn geen leden die zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen. Zij zijn primair vertegenwoordiger van hun gemeenten. Wanneer de verantwoordingsrelatie binnen het samenwerkingsverband centraal staat, houdt dit (volgens de minister) het gevaar in, dat de positie van de organen van het samenwerkingsverband zelf te zeer wordt benadrukt. De minister redeneert langs het echte probleem heen. Regionale beleidsontwikkeling blijft (ook met grotere gemeenten) noodzakelijk. Gezien het verplichtend karakter van deze vorm van samenwerking is meer betrokkenheid van raadsleden geboden, om het democratisch tekort te verkleinen. Dat vereist een minder rigide houding ten opzichte van de inrichting van verlengd lokaal bestuur. Bestuurlijke vernieuwing is geboden.

### Regionaal bestuursmodel

De Drechtsteden vormen een regio met zeven gemeenten in een sterk samenhangend verstedelijkt gebied van gezamenlijk 270.000 inwoners.<sup>5</sup> Belangrijke beleidsbeslissingen op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werk en stedelijk groen vergen een krachtige regionaal afgestemde inzet, waardoor wordt bevorderd dat ontwikkelingen in de steden en het omliggende gebied elkaar versterken en dat afwentelingseffecten worden voorkomen.

In een rapport (2003) werd geconstateerd dat de regionale samenwerking ondanks de grote inzet sterk verbeterd kon worden. De onderlinge verhoudingen waren goed, maar te vrijblijvend. Hierdoor was de bestuurlijke drukte te groot en de uitvoeringsgerichtheid beperkt. De betrokkenheid van gemeenteraden bij de regionale opgave was gering. De regio Drechtsteden heeft in de afgelopen periode de eigen samenwerking en regionale verantwoordingsrelaties versterkt. Bestuurlijke vernieuwing was een middel om het draagvlak voor en de democratische controle op de samenwerking te versterken en tegelijkertijd de bestuurlijke drukte

te verminderen en de regionale slagkracht te vergroten.

De Drechtsteden hebben met de provincie een regionaal investeringsfonds gevormd, waaruit een regionaal programma wordt gefinancierd van ruim vijftig miljoen euro in drie jaar. Op diverse nieuwe beleidsterreinen is er samenwerking in de uitvoering. In 2004 ging het regionaal bureau leerplicht van start en de gemeenteraden hebben besluiten genomen over de vorming van een regionale sociale dienst. Daarnaast zijn er trajecten die moeten tot de vorming van een intergemeentelijk ingenieursbureau en een *shared service organisatie* moeten leiden, waarin diverse ondersteunende

## Belangrijke beleidsbeslissingen op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werk en stedelijk groen vergen een krachtige regionaal afgestemde inzet

diensten worden samengebracht. De samenwerking heeft juridisch vorm gekregen in een gemeenschappelijke regeling, die op 7 maart 2006 in werking is getreden en is integraal. Het gaat te ver om alle aspecten hiervan te bespreken; daarom een beperking tot de bestuurlijke organisatie. De regeling moest over een goede verantwoordingsrelatie beschikken en een optimale betrokkenheid van gemeenteraden bewerkstelligen. Gekozen is voor de invoering van een duaal regionaal bestuursmodel, zodat werd aangesloten op het lokale bestuursmodel. De Drechttraad bestaat uit raadsleden, stelt vooraf kaders en controleert achteraf. Het Drechtstedenbestuur bestaat uit bestuurders. Daarmee is de betrokkenheid van raadsleden in en bij de regeling groter en sluit de rolverdeling van raadsleden en collegeleden aan op de dagelijkse praktijk.

### Drechttraad

De Drechttraad, het algemeen bestuur, is het politieke forum dat uit volksvertegenwoordigers uit de deelnemende gemeenten bestaat. De leden vertegenwoordigen de kiezers en behartigen derhalve het lokale belang. Omdat lokale vraagstukken veelal om regionale oplossingen vragen, is de Drechttraad voor hen een prima forum. De Drechttraad is belast met het algemeen bestuur, waaronder begrepen kaderstelling en toezicht. Voor het uitvoeren van taken beschikken de leden over het recht van amendement of motie, het mondeling en

[5] Alblasserdam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Hendrik-Ido-Ambdacht, Papendrecht, Slidrecht en Zwijndrecht.

schriftelijk vragenrecht, het recht van initiatief en het recht van interpellatie. Alle fracties in de onderscheiden gemeenteraden zijn met een afgevaardigde vertegenwoordigd. Dit levert een opmerkelijke bestuurlijke vernieuwing op. Coalitievorming kan daardoor niet alleen langs territoriale (gemeentelijke) lijnen plaatsvinden, maar ook volgens partij-ideologische lijnen. Voor bepaalde onderwerpen zoeken politiek gelijkgezin-

## De Drechtstedenaanpak zou in strijd zijn met de gedachte van verlengd lokaal bestuur

den in de regio elkaar op en vormen zij coalities. Onderwerpen kunnen soms aanleiding geven tot gezamenlijke woordvoering van de vertegenwoordigers van fracties van dezelfde of verwante politieke kleur. Andere onderwerpen raken de belangen van de deelnemende gemeenten op een manier die gezamenlijke woordvoering van de leden van één gemeente logisch maakt. Beide vormen zijn mogelijk. De Drechtstraadsleden stemmen individueel vanuit de eigen raadsfractie. Aan ieder lid van de Drechtstraad is daarom een gewogen stem toegekend, gebaseerd op het aantal kiezers tijdens de laatst gehouden raadsverkiezingen.

Naast de samenstelling bestaat de vernieuwing ook in het karakter van de Drechtraadvergaderingen. Zij hebben het karakter van conferenties, waarbij de leden de gelegenheid hebben met betrokkenen over voorgenomen besluiten of over de consequenties van regionaal beleid te overleggen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van nieuwe werkvormen, zoals informele interactieve discussiemomenten, referentiebeeldenmarkt en scenario-studies. Het papier is zo veel mogelijk uitgebannen en door mondelinge toelichtingen en presentaties vervangen.

De betrokkenheid van gemeenteraadsleden is veel groter dan voorheen, getuige de grote opkomst bij Drechtraadvergaderingen en de levendige discussies in de workshops. De leden zijn actief bij het regionale besluitvormingsproces betrokken, zowel in kaderstellende als controlerende zin. Lokale fracties hebben meer mogelijkheden hun belangen in regionaal verband uit te dragen en het Drechtstedenbestuur te controleren. Terugkoppeling van regionale activiteiten vindt niet alleen via de gemeenteraad plaats, maar ook via het fractieoverleg. De regio is tot in de haarvaten van de lokale politiek doorgedrongen.

### Juridische vormgeving

Het Drechtstedenbestuur bestaat uit maximaal negen bestuurders, inclusief de voorzitter. De voorzitter van het Drechtstedenbestuur is ook voorzitter van de Drechtstraad. De leden van het Drechtstedenbestuur zijn door de Drechtstraad benoemd om het regionaal belang te dienen en zijn verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De leden van het bestuur hebben onderling de taken in portefeuilles verdeeld. Een portefeuillehouder kan naar eigen behoefte voor specifieke uitvoeringsprojecten een bestuursteam samenstellen, waarin gemeentelijke portefeuillehouders zitting hebben. Het bestuur legt verantwoording af aan de Drechtstraad. Het initiatief voor het verstrekken van inlichtingen ligt bij (de leden van) het Drechtstedenbestuur. Ten slotte zijn er overlegplatforms met de gemeentelijke portefeuillehouders.

Om dit model in te kunnen voeren zijn de grenzen van de Wgr opgezocht. De wens om de Drechtstraad uit raadsleden en het Drechtstedenbestuur uit bestuurders te laten bestaan, leidde tot omslachtige procedures. Artikel 14 Wgr stelt immers dat het AB (Drechtstraad) het DB (Drechtstedenbestuur) uit zijn midden aanwijst. Omdat in de Drechtstraad geen bestuurders zitting hebben, leverde dit een probleem op. Ook de wens om alle fracties in de Drechtstraad door een persoon te laten vertegenwoordigen en het daarmee samenhangende individueel stemgewicht stuitte op bezwaren vanwege de Wgr. De wet stelt dat gemeenten zich in het AB laten vertegenwoordigen, niet de fracties. Uit de wetsgeschiedenis van de Wgr zou blijken dat het slechts de bedoeling kan zijn tussen de vertegenwoordiging van de deelnemende gemeenten te differentiëren door middel van een stemgewicht en niet om te differentiëren tussen vertegenwoordigers binnen een gemeente. De Wgr spreekt immers alleen van deelnemende gemeenten en niet van fracties. De Drechtstedenaanpak zou in strijd zijn met de gedachte van verlengd lokaal bestuur. Het spook van de vierde bestuurslaag doemde op.

De problemen zijn in juridische zin zodanig opgelost dat in de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden is vastgesteld dat elke gemeente een aantal vertegenwoordigers heeft dat gelijk is aan het aantal fracties in de raad en zoveel collegeleden als vanuit die gemeente zitting in het Drechtstedenbestuur hebben. Elke fractie is daardoor in de Drechtstraad vertegenwoordigd. Elke gemeenteraad heeft vervolgens zelf een apart besluit over de samenstelling van de gemeentelijke vertegenwoordiging genomen. In alle gevallen bestond die uit één lid van elke fractie

in de desbetreffende gemeenteraad.

Het lidmaatschap van collegeleden van de Drecht-raad maakt het mogelijk dat het algemeen bestuur tenminste de helft van het dagelijks bestuur formeel uit zijn midden benoemt, zoals de wet voorschrijft. In de regeling is evenwel voorzien dat deze leden vanuit colleges worden benoemd door de desbetreffende gemeenteraad op aanbeveling van de Drecht-raad. Eerst wordt dus de Drecht-raad uit raadsleden samengesteld, die vervolgens een bestuur samenstelt uit collegeleden en mogelijke derden, waarna de collegeleden door de eigen gemeenteraad worden aangewezen tot Drecht-raads-lid. Vervolgens vindt de benoeming tot Drechtstedenbestuurslid plaats.

Bovendien is in de gemeenschappelijke regeling slechts geregeld dat de vertegenwoordigers van elke gemeente gezamenlijk een stemgewicht hebben dat door het aantal bij de verkiezingen opgekomen kiezers wordt bepaald. Elke gemeenteraad heeft vervolgens apart besloten dat de gemeentelijke stemmen over de delegatie worden verdeeld overeenkomstig de verkiezingsuitslag. Dit impliceert automatisch dat het Drecht-raads-lid vanuit het college (tevens lid van het Drechtstedenbestuur) geen stem uitbrengt. Via deze wat ingewikkelde regelingen is de gewenste dualisering van de Drechtsteden in overeenstemming met de wet gebracht. Beter zou het zijn geweest, indien de wet zelf meer ruimte voor dit soort varianten biedt. Twee simpele aanpassingen zijn slechts nodig: het verruimen van de mogelijkheid dat een regeling zelf in de stemverhoudingen voorziet en een wijziging van het artikel over de benoeming van het dagelijks bestuur.

## Besluit

De notities van de minister redeneren vanuit de gedachte van verlengd lokaal bestuur. De 'angst' voor de vierde bestuurslaag, een regionaal bestuur, speelt hierin mee. Het regionaal bestuur mag niet te sterk worden, zolang het niet over een eigen kiezersmandaat beschikt. Hierbij wordt miskend dat samenwerkend regionaal bestuur er nu eenmaal is en dat dit democratisch gelegitimeerd moet kunnen worden, juist ook in beleidsmatige zin.

Het is illusoir dat de door de minister voorgestane gemeentelijke schaalvergroting dit 'probleem' zou kunnen oplossen. Samenwerkende gemeenten moeten een werkbaar model kunnen construeren dat de democratische legitimatie van regionale besluiten zo groot mogelijk maakt. Dat is bestuurlijke vernieuwing. Verlengd lokaal bestuur in de uit-leg van de minister beschouwt de gemeenten en gemeenteraden ten onrechte als een homogene entiteit. Gemeenteraadsleden zijn in de eerste plaats om hun (partij)politieke kleur gekozen. Elk gemeenteraads-lid dient het gemeentelijk belang vanuit een eigen politieke invalshoek. De gemeentelijke vertegenwoordiging, waarover in de Wgr wordt gesproken, bestaat niet. Ze doet de verscheidenheid van standpunten en meningen in een gemeente tekort. Die pluriformiteit moet ook in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling tot uitdrukking kunnen komen. De kans is groot dat met de benadering van de minister vruchteloze structuurdiscussies weer de boven-ton voeren, terwijl gemeentelijke schaalvergroting de noodzaak tot regionale beleidsontwikkeling niet zal wegnemen.

## BOEKSIGNALEMENT

### Traagheid vs. dynamiek

Remieg Aerts & Piet de Rooy (red.), *Geschiedenis van Amsterdam. Hoofdstad in aanbouw, 1813-1900*, Amsterdam: Sun 2006, ISBN 90 5875 139 2

Derde deel in de serie over de stads-geschiedenis van Amsterdam, over de teloorgang en de wederopstanding van Amsterdam als hoofdstad. De eerste periode (1813-1851) heeft de Nijmeegse hoogleraar Remieg Aerts geschreven, de stilstand en heel trage vooruitgang

van de stad, de tweede periode (1851-1900), de snelle groei tot echte hoofdstad van Nederland, de Amsterdamse hoogle-raar Piet de Rooy. De klachten over gebrek aan energie en ambitie na de ellendige omstandigheden van de napoleontische periode vloeiden voor een deel voort uit het feit dat de stad bij andere hoofdsteden achterbleef. Maar in het derde kwart van de eeuw geraakte zij in een tempoversnelling. Ze veranderde zodanig dat het contrast met de voorafgaande periode overduidelijk werd. Deze karakteristiek

bepaalt ook de delen die de twee auteurs hebben geschreven: de traagheid van de verandering staat tegenover dynamiek. Maar in beide delen gaat het om de worsteling van de stad zich als hoofdstad uit te vinden. In de Republiek was Amsterdam met enige vanzelfsprekendheid de machtigste stad van het land, in de negentiende eeuw moest die positie grondwettelijk worden vastgelegd. Een stad worstelt zich naar de eeuwwisseling.



# Steekvlampolitiek

**R**aar, maar waar: 90% van de Duitsers vindt zichzelf grappig. U vermoedt, zeer begrijpelijk, meteen een overdosis ironie. Grappig zijn Duitsers immers enkel wanneer ze door buitenlanders worden gespeeld en in Britse *sitcoms* worden opgevoerd. Allo allo? Nochtans is het onderzocht en in cijfers gegoten. In onze wereld wordt dat meteen ook waarheid. Alleen als we het kunnen meten, willen we het nog weten.

Minder erg dan deze arrogantie is de zelfspot waarvan twee van de Vlaamse topkandidaten voor het Belgische premierschap na de verkiezingen van 10 juni zich onderwierpen. Yves Leterme, Vlaams minister-president, en Johan Vande Lanotte, voorzitter van de Sp.a, draafden onlangs op in een hip en druk bekeken – anderhalf miljoen Vlamingen – zondagavondprogramma op één, het travestietenprogramma *Debby & Nancy*. Twee goede acteurs maakten vele weken op zondagavond mensen gelukkig. Het is *feel good* en bovendien uitstekende *prime time* televisie. Het komt stilaan in de buurt van het niveau van Paul de Leeuw. Maar in Nederland hebben ze dan weer geen Wim Helsen, het beste wat de Lage Landen sinds decennia hebben voortgebracht.

In de slotaflevering nodigden Debby & Nancy na weken aandringen Yves en Johan uit. Die laten al die aandacht niet liggen. Hoewel ze aan de verleiding weerstonden om niet de leuke nonkel Frans te spelen, leefden ze zich gewillig in in hun rol van aangespoelde verstekelingen op een onbewoond eiland. Ze lieten zich een baard aannaaien en bij het slotapplaus een reddingsboei om de nek hangen. Toen kwelduivel Jean-Marie Dedecker, van heel ver af een beetje een Vlaamse Geert Wilders-achtig fenomeen, hen wou redden, lieten ze hem voorbij varen. Jongens, wat was dat lachen. Guy Verhofstadt was op dat moment in Leuven een grote en wat geflopte mediashow aan het voeren, waar een *outdoors* regeringsvergadering werd georganiseerd. Een begrotingstop waar de Al Gore-hype met een belasting op plastic zakjes werd gevierd. Zijn kandidaat-premiers geloofwaardig als ze in een travestietenshow de pipo uithangen? Zoveel staatsernst werd meteen de inzet van een debat in het Vlaams Parlement, de plek bij uitstek waar de politieke en maatschappelijke relevantie zich dagelijks verdringt. En zie, te Zuiden werd in die diepe beschouwing ook *good old* Balkenende erbij gesleurd. Jan-Peter, de vleesgeworden degelijkheid, mocht dan al verrassend uit de hoek gekomen zijn in de aanloop naar de Nederlandse Tweede Kamer-

verkiezingen, maar zou hij zich ook zo laten gaan? In Nederland, zo denken we in Vlaanderen, is de politieke cultuur veel Amerikaans. Niet alleen de buitenlandse is er Atlantisch, of de private zorgverzekering doet aan overzeese systemen denken, ook al die peilingen en gekke politieke spelletjes wijzen op een Angelsaksische *attitude*. Maar zie, zelfs daar doet de minister-president niet zo onnozel. Leterme en Vande Lanotte bleven stoïcijns zichzelf. Als hun gezag daardoor al aangetast zou zijn, dan was dat gezag allicht niet zeer indrukwekkend of tegen verdwaalde gekkigheden bestand. Het incident had een boeiende discussie kunnen openen over de rol en positie van de politici, de kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigende en hoe die te dichten, over de grens tussen media en politiek. Maar niets daarvan.

Na alle heisa ging deze storm snel liggen. Burgers en politici raken stilaan gewoon aan *steekvlampolitiek*, het is een Vlaamse aandoening. Zo snel als de verontwaardiging – en roep om ingrijpen, een gedragscode! – oplaait, zo snel dooft ze uit. En verdwaaast vraagt de burger zich af waarover het ook al weer ging.

Misschien een beetje zoals met de Nederlandse provinciale verkiezingen. Enkele dagen erna is iedereen ze vergeten. Niemand kan zich herinneren waarom al dat gedoe ook alweer nodig was. Dat geldt trouwens alleen voor die mensen die *überhaupt* ooit wisten dat er verkiezingen waren. Het enige waar die verkiezingen echt relevant voor leken, was de vraag of de regering-Balkenende al dan niet last met de Eerste Kamer zou krijgen. Daarmee is het zowat gezegd. Ondertussen kunnen de provincies weer over naar de orde van de dag. Wat zou daar eigenlijk op te vinden zijn? Provincies lijken wel saaie subsidiekranen. Twee miljoen euro subsidie van de provincie Noord-Holland voor het concertgebouw in Amsterdam, ach. Klaartje Peters probeerde ze eerder wakker te schudden. Het was voor de provincies even schrikken toen ze te horen kregen dat ze niet meer zijn dan een 'opgeblazen bestuur'.

We willen hier geheel gratis twee suggesties doen: de provincies moeten investeren in het populaire *Second Life* op internet. Volgens Eduard Gerritsen zijn jullie toch stinkend rijk. Geld kan dus geen probleem zijn. Als dat niet lukt, nodig enkele Eerste Kamerleden bij Paul de Leeuw uit, doe ze een baard om en hou er de gek mee. Zoveel degelijkheid kan tegen een stootje. Dat laatste is nodig om de relevantie te bewijzen.

Reynaert Devos

# Herinneringen aan de jodenvervolg

**Onderzoek naar herinneringen van omstanders die tijdens de Tweede Wereldoorlog van alles en nog wat hebben gezien en gedaan. Over die omstanders is in Nederland nog weinig bekend, het zijn mensen die aan de kant stonden, ooggetuigen. Hun observaties en herinneringen kunnen interessant zijn als bron van kennis over de jodenvervolg.**

Zestig jaar geleden, in de maanden rond de bevrijding, is in Nederland een sterke norm gevestigd. Zij verdeelde de bevolking in goed en fout. Zij was in de loop van de bezetting in verzetskringen gegroeid en tijdens de bevrijdingsperiode in het voorjaar en de zomer van 1945 werd deze op allen die uit het buitenland of uit de rest van het land terugkeerden, toegepast. Aan de grensovergangen, ook op het Centraal Station in Amsterdam, werden ontvangstcentra ingericht, comités ondervroegen de teruggekeerden en aan de hand van hun antwoorden deelden ze hen in deze twee grote categorieën in. Wie als fout werd bestempeld, kreeg geen distributiebonnen voor voedsel of kleding, geen eenmalige uitkering of vervoer om thuis te komen. Wie vrijwillig naar Duitsland was gegaan, werd bij terugkeer als fout bestempeld. Er ontstond direct commotie over deze indelingen, vooral onder voormalige dwangarbeiders. Niet alle groepen teruggekeerden waren eenduidig in één van de twee categorieën onder te brengen. Zo werden Duitse joden, die statenloos waren geworden, bij terugkeer aanvankelijk als Duits-en-dus-fout aangemerkt. Door tussenkomst van voormalige verzetsstrijders en teruggekeerde politici, die onmiskenbaar als goed bekend stonden, werden deze rimpelingen gladgestreken. Zo is de verzetsnorm verder geijkt en zij is in de zestig jaar die volgden, wel besproken en bekritiseerd, maar ook opnieuw bevestigd en bepaalt deze nog altijd de verhoudingen. Wie er in '45 doorkwam als verzetsman, bleef dat gewoonlijk tot het einde van zijn leven; wie als fout werd bestempeld, bleef dat ook.

De joden die de vervolging hadden overleefd, waren bij terugkeer niet onmiddellijk een duidelijke goede categorie. De vraag die gesteld werd, was wat men had gedaan, niet wat men had meegemaakt. Voor de overheid waren joden geen categorie: vanuit Londen was al bepaald dat de Nederlandse overheid de joden niet als aparte groep zou erkennen, maar alleen onderscheid tussen Nederlanders en niet-Nederlanders wilde maken.<sup>1</sup>

Voor verzetsstrijders waren niet alle joden zomaar goed. Dat bleek bij de discussies over de verzetspensioenen, die al in 1947 tot een wetswijziging

**De vraag die gesteld werd, was wat men had gedaan, niet wat men had meegemaakt**

leidden. De voormalige verzetsgroepen hadden hun eigen pensioenregeling afgedwongen en de criteria voor toekenning zelf vastgesteld. Bepalend was wat men tijdens de oorlogsjaren had gedaan. Slachtofferschap was geen voldoende criterium. Zo kwamen joodse onderduikers soms wel, maar meestal niet voor een verzetspensioen in aanmerking. Het hing er vanaf wat ze als onderduikers hadden gedaan. Was een onderduiker ondergedoken bij een gezin dat actief verzetswerk had gedaan en had hij daaraan meegeholpen, dan was er een mogelijkheid dat hij als *principiële onderduiker* werd erkend en dat gaf recht op een uitkering. Het is duidelijk dat dit criterium nagenoeg alle joden, ondergedoken of gedeporteerd, van deze erken-

[1] Hondius, Dienke, *Terugkeer: Antisemitisme in Nederland rond de bevrijding*, Den Haag: SDU 1990, 1998.



Auschwitz





Nationaal Monument op de Dam

ning uitsloot.<sup>2</sup> Deze indeling had tot gevolg, dat de stem van de joden lange tijd niet werd gehoord. Daar kwam bij dat op hun terugkeer meestal niet was gerekend en dat er in naoorlogs Nederland een opleving van antisemitisme was.

## Door interviews met ooggetuigen worden nieuwe vragen gesteld en ontstaan er actuele invalshoeken

[2] Hondius, Dienke, Welkom in Amsterdam? Aankomst en ontvangst van repatrianten in de hoofdstad in 1945, in: Kristel, Conny (red.), *Polderschouw. Terugkeer en opvang na de Tweede Wereldoorlog*, Amsterdam: Bert Bakker 2002, p. 201-222.

[3] Colijn, Jan G. & Colijn, Izaak, *Ruin's Wheel: A father on war, a son on genocide*, Margate, New Jersey: Comte Publishing 2006.

Velen hadden behoefte voor zichzelf op een rijtje te zetten wat hen was overkomen en wat er in Nederland was gebeurd. Een goed voorbeeld hiervan is het Engelstalige verslag van Izaak Colijn, een leraar engels uit Naarden, die voor zijn Engelse collega's en kennissen een ooggetuigenverslag had gemaakt. Het bleef in de kast liggen, totdat zijn zoon het als boek wist te publiceren: *Ruin's Wheel: A father on war, a son on genocide*. Het is een boeiend egodocument van vader en zoon, geplaatst in de historische en sociale context van Nederland, Engeland en de Verenigde Staten.<sup>3</sup> Omdat het verslag van de vader in de dagen van de bevrijding is geschreven, klinkt

duidelijk door hoe angstig en machteloos hij zich voelde, hoe woedend hij was en hoe hij er zich niet door wilde laten verlammen. Het lijkt ook dat hij aan de Engelsen verantwoording wilde afleggen over de houding van Nederland en de Nederlanders tegenover de Duitsers. Er zijn meer van dergelijke egodocumenten; in de Wiener Library in Londen bevindt zich een kleine collectie.

### Bystanders

De 'omstanders' passen niet direct in het goed/fout-schema; de benaming is dan ook niet in de jaren rondom de bevrijding terug te vinden. *Bystanders*: de term is gemunt door Raul Hilberg, van wie de bekende driedeling in *victims, perpetrators en bystanders* is. Dat gebeurde overigens pas in de jaren negentig. In de film *Shoah* van Claude Lanzmann vinden we rauwe beelden van deze omstanders, de Poolse dorpsbewoners die hij voor een kerkgebouw interviewt zijn velen bijgebleven. Nederlandse omstanders zijn tot nu toe geen onderwerp van uitgebreide studie geweest. In de tweedeling goed-fout is de passieve toekijker bij de jodenvervolgung in de loop van de naoorlogse periode steeds meer tot een bijna-foute categorie geworden, een beschaamde toekijker, een meeloper, een omstander. De Israëliische historicus Yehuda Bauer heeft de hedendaagse opvatting geformuleerd als sterke morele norm.

Moreel gezien is hier veel voor te zeggen. De film *Shoah* was in 1985 een doorbraak in de erkenning van de nog levende ooggetuigen van de jodenvervolgung. Allereerst natuurlijk van de joodse overlevenden, die uit de eerste hand konden vertellen wat ze hadden meegemaakt. In de loop van de jaren tachtig en negentig volgden allerlei interviewprojecten met overlevenden. Vooral in de Verenigde Staten zijn toen veel ooggetuigenverslagen vastgelegd, vaak door kinderen van overlevenden als interviewers. Het was daarmee ook een stimulans voor de verwerking van deze herinneringen. Het grootste project is dat van Steven Spielberg, die met een deel van de opbrengst van zijn film *Schindler's List* de Visual History Foundation Survivors of the Shoah heeft opgezet, waarmee in enkele jaren zo'n vijftigduizend overlevenden zijn geïnterviewd. In Nederland zijn voor dit project zo'n duizend joodse overlevenden geïnterviewd; de banden hiervan zijn bij het Joods Historisch Museum in Amsterdam te bekijken.

De andere kant, de kant van de daders en die van de toekijkers bij de jodenvervolgung, stond minder te trappelen om te worden geïnterviewd. Dat heeft geduurd tot in de loop van de jaren negentig. Aan

verschillende Duitse universiteiten zijn interview-projecten met voormalige SS-ers en Wehrmacht-soldaten in gang gezet. Aan het einde van hun leven en met de belofte van anonimiteit blijken velen bereid te zijn hun herinneringen via een interview op film vast te laten leggen. Sinds enkele jaren worden herinneringen aan deportaties, transport, omgang met onderduikers, verraad en moord op joden vastgelegd. In Letland en Litouwen, Oekraïne en Roemenië zijn daders die actief bij de jodenvervolgung betrokken zijn geweest, bereid hun verhaal te vertellen.

### Vormen van passiviteit

In brieven van Nederlandse niet-joodse ooggetuigen van de deportaties vallen enkele aspecten op. De schrijvers presenteren zich als toeschouwers. Daar hoort een zekere onmacht of machteloosheid bij, soms ook verbazing of angst. Een aspect dat onderzoek verdient is het profijt. De Amsterdamse niet-joodse bevolking had een zeker profijt van de deportaties, door het kunnen beschikken over schaarse goederen, zoals een woning, een baan, goederen van onderduikers. Dit wordt niet vaak toegegeven. Velen stonden te kijken naar de deportaties: achter het gordijn, om de hoek, bij de burens, beneden of naast de deur.

Sommige mensen hebben de deportaties van dichtbij gezien, arrestaties van burens. Getuigen melden achteraf dat die arrestaties niet altijd massaal waren, maar vaker om enkele individuen of families gingen. Zo krijgen we zicht op de kleinschalige, bijna individuele, daardoor onopvallende en ook alledaagse vorm die de jodenvervolgung in Nederland had; een ander beeld, een ander verhaal dan de overbekende beelden van volgestouwde treinen, de lange deportatielijsten, volle barakken in concentratiekampen en gevangenissen, anders ook dan de vaak genoemde totale aantallen van miljoenen slachtoffers. Die waren er wel, maar in Nederland en ook elders in Europa begon de jodenvervolgung met een paar politieagenten die een lijstje bij zich hadden met enkele adressen, waar ze joden moesten ophalen. Er was in die jaren niet veel verkeer in Amsterdam. In sommige buurten waren wel veel mensen op straat, maar de getuigen beschrijven een vrij stille omgeving als ze het over de arrestaties van joden hebben. Sommige arrestaties duurden lang. Dat gold voor de deportatie van de bewoners van de Joodsche Invalide, het ziekenhuis aan de Nieuwe Achtergracht. Het ontruimen van het complete ziekenhuis duurde de hele dag en avond, het was een heel groot pand met honderden patiënten. In rolstoelen en bedden. Sommige mensen pleegden zelfmoord door uit het raam te springen.<sup>4</sup>

### Onderzoek naar bystanders

Waar ligt het omslagpunt van passief naar actief reageren of van actief participeren naar passiviteit? Victoria Barnett schreef *Bystanders: Conscience and Complicity during the Holocaust* (1999). Zij wijst erop dat de macht van het nazisme groot was, omdat zoveel Duitsers bereid waren elkaar te bespioneren en te verraden, te gehoorzamen aan allerlei bevelen en verordeningen en passief te blijven terwijl anderen slachtoffer werden. Dit geldt evenzeer voor de Nederlandse reacties op de Duitse bezetter. Ook hier was verzet de reactie van een minderheid.<sup>5</sup>

Barnett interviewde veel leden van de Duitse Bekennende Kirche, die zich tegen het nazisme hadden gekeerd, maar ze verbaasde zich over de passieve houding die haar informanten toegaven te hebben gehad. Ze hadden zich in de privé-sfeer van de *innere Emigration* teruggetrokken, die achteraf



Standbeeld van de Dokwerker

**Empathie is niet voldoende om effectief te zijn, stelt Barnett: wat nodig is noemt zij disruptive empathy**

heel nobel leek, maar waardoor hun solidariteit met de vervolgdgen in feite onzichtbaar werd. De vraag, welke actie voor minderheden nog mogelijk is in een meer of minder totalitair regime, houdt de onderzoekers van de Duitse geschiedenis al langer bezig dan die van de Nederlandse. Empathie is niet voldoende om effectief te zijn, stelt Barnett: wat nodig is noemt zij *disruptive empathy*.

De positie van de omstander is uiteraard niet beperkt tot de geschiedenis van de jodenvervolgung. Het gaat bij toeschouwers om een positie die ieder uit het dagelijks leven kent, om veel voorkomende houdingen, neigingen en standpunten. Dat het ook voor onderzoekers, die zich al jaren met de studie van de holocaust, van andere genociden en schendingen van mensenrechten bezighouden, niet vanzelfsprekend is dat zij deze gebeurtenissen en deze houdingen herkennen, laat de Argentijnse historicus Federico Lorenz zien. Hij gaat in op de voortdurende van stilte over slachtoffers, daders en omstanders in de directe familiekring.

De laatste jaren wordt in Argentinië en Chili onderzoek gedaan naar de *desaparecidos*, personen die in de jaren zeventig verdwenen, meestal linkse studenten, activisten, intellectuelen of degenen die daarvan werden verdacht of beschuldigd. Onderzoekers

[4] Project Ooggetuigen, USHMM/VU Amsterdam, interview met Adriana Gijzen-Epke, Amsterdam 2005.

[5] Barnett, Victoria, *Bystanders. Conscience and Complicity during the Holocaust*, Westport: Greenwood Press, CT 1999.



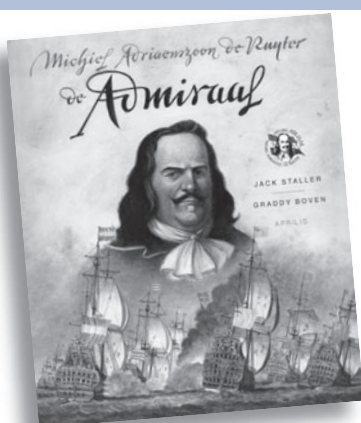
[6] Lorenz, Federico Guillermo (UNLU), *What Happens When History Touches the Historian? The Return of Lorenzo, My Mother's Cousin*. Paper, Oral History Society's Annual Conference, 1 July 2006, King's College, London.  
[7] Frisch, Michael, *A Shared Authority. Essays on the Craft and Meaning of Oral and Public History*, Albany, State University of New York, 1990, XX.

hebben soms de neiging emoties over het hoofd te zien, persoonlijke kanten van hun onderzoek op een bepaalde manier te veronachtzamen. Aanleiding voor zijn reflecties hierover was een rouwadvertentie in een Argentijnse krant in 2002, een *memorial obituary*, van een in 1976 verdwenen jongeman, geplaatst door diens vrouw en kinderen. Het is geen *echte* rouwadvertentie, want de man was al 26 jaar zoek.<sup>6</sup> De historicus die van mondelinge bronnen gebruik maakt, zoals interviews met ooggetuigen, moet zich rekenschap geven van de rol van emoties en ook van de eigen emoties, stelt hij.<sup>7</sup>

### Conclusie

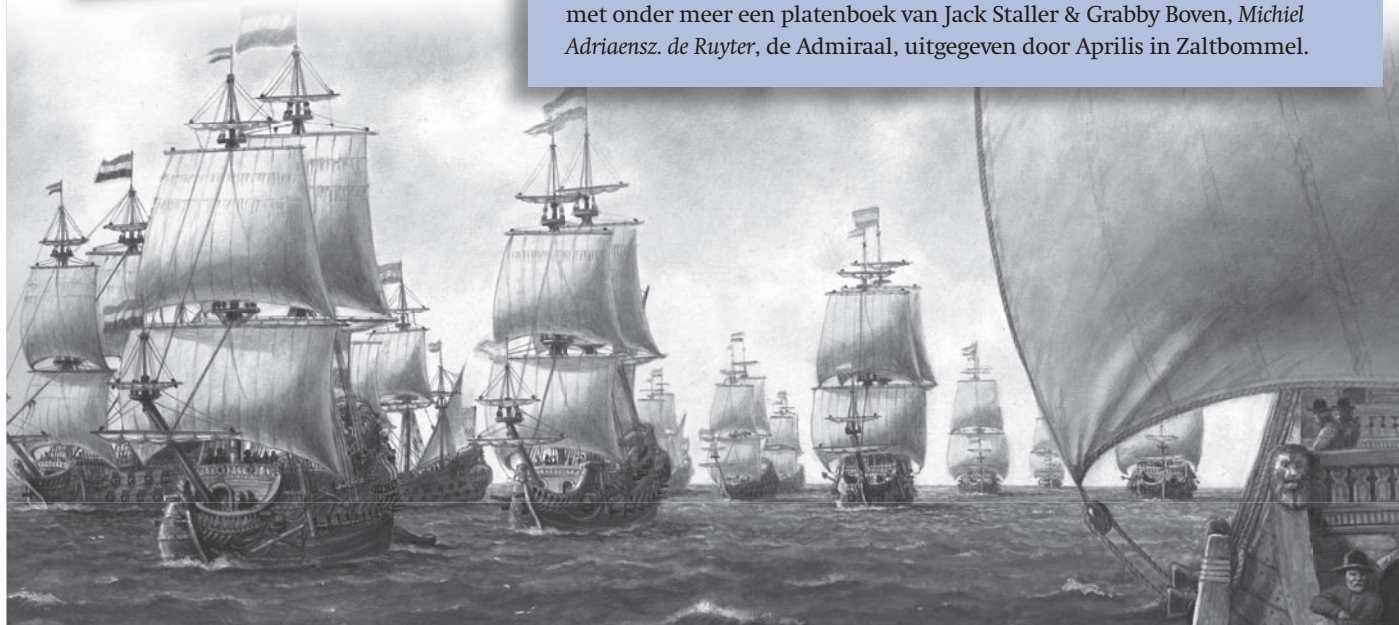
Niet-betrokkenen bij dramatische historische

gebeurtenissen kunnen wel degelijk ooggetuigen zijn en hebben als zodanig ook een stem en herinneringen. Deze stemmen en herinneringen kunnen overeenstemmen met gangbare beelden en verhalen over de gebeurtenissen, maar ze kunnen er ook een ander licht op werpen of ermee contrasteren. Die ruimte moeten onderzoekers nadrukkelijk in de opzet van interviews opzoeken en open houden, want dan is er kans op nieuwe en andere verhalen. Door interviews met ooggetuigen worden nieuwe vragen gesteld en ontstaan er actuele invalshoeken. Het is in zekere zin een race tegen de klok, maar er blijken nog veel ooggetuigen bereid hun herinneringen aan de jodenvervolgung met onderzoekers te delen.



### In een blauw geruite kiel

Hij is een nationale legende geworden, de zeeheld Michiel Adriaensz. de Ruyter. Vierhonderd jaar geleden werd hij in Vlissingen geboren. Al op zijn elfde jaar trok hij naar zee en behaalde in 1652 in dienst van de Staten-Generaal in de eerste Engelse zeeoorlog grote successen. Hij had een belangrijk aandeel in het vestigen en handhaven van de machtige positie die de Republiek der Zeven Provinciën tijdens de zeventiende eeuw had opgebouwd, omdat hij begiftigd was met uitzonderlijke inzichten op strategisch en tactisch gebied en ook nog een moedig en dapper man was. Tijdens een zeeslag met de Fransen bij Sicilië raakte de beroemde vlootvoogd in de Middellandse Zee in april 1676 tijdens de slag bij Syracuse gewond en overleed op 69-jarige leeftijd aan zijn verwondingen. De Ruyter ligt in de Amsterdamse Nieuwe Kerk begraven. Zijn geboortjaar wordt dit jaar herdacht met onder meer een platenboek van Jack Staller & Graddy Boven, *Michiel Adriaensz. de Ruyter, de Admiraal*, uitgegeven door Aprilis in Zaltbommel.





# Starters op de woningmarkt

**Onder druk van de samenleving dat er voor starters op de woningmarkt iets moet worden ondernomen, worden verschillende initiatieven ontplooid. Welke beleidsmaatregelen kunnen effectief zijn?**

**M**enig wethouder met de portefeuille wonen of volkshuisvesting maakt zich zorgen over de ontwikkelingen op de woningmarkt. Terecht. Ondanks eerdere voorspellingen, vertonen de huizenprijzen in Nederland nog steeds een stijgende tendens. Ook de ontwikkeling op de rentemarkt maakt aannemelijk dat de kosten van een hypotheek zullen toenemen. Vooral starters op de koopwoningmarkt zullen daarvan grote problemen ondervinden.

Op de kopersmarkt worden diverse voorstellen gedaan om de positie van starters te verbeteren. Banken ontwikkelen financieringsvormen. Projectontwikkelaars ontwerpen speciale starterswoningen en overheden bedenken plannen om starters op de woningmarkt te helpen. In juni 2006 namen 83 gemeenten deel aan de startersregeling van de stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). De problematische positie van starters beperkt zich niet tot de koopsector. Ook in de sociale huursector kunnen starters maar met moeite een woning vinden. Anders dan op de koopmarkt wordt de positie van een starter op de markt voor sociale huurwoningen niet of nauwelijks door inkomen bepaald. In dit segment gaat het meestal om de uitwerking van spelregels op basis waarvan het schaarse maatschappelijke goed, de sociale huurwoning, bij een belangstellende terecht komt.<sup>1</sup> Deze spelregels verschillen van regio tot regio. Globaal kunnen drie typen worden onderscheiden. Het eerste is dat iemand aan degene die over de toewijzing gaat, te kennen geeft in een bepaalde woning geïnteresseerd te zijn. Bij het ontbreken van geformaliseerd beleid of de controle daarop, kan de woning op basis van willekeur aan een woningzoekende toegewezen worden. Deze wijze van woningtoedeling staat haaks op uitgangspunten als rechtvaardigheid, eenduidigheid en transparantie en komt nog maar weinig voor in Nederland.

Bij het tweede type kan een woningzoekende zich inschrijven en worden beschikbare woningen door middel van een advertentie in krant of magazine en op internet gepubliceerd. Iedereen kan op een woning reageren en volgens vastgestelde regels worden de kandidaten in de juiste volgorde gezet.

Binnen dit type worden in Nederland 'volgordebepalers' gehanteerd: op inschrijfdatum, loting tussen alle geïnteresseerden of inschrijfwarde.<sup>2</sup>

Daarbij wordt naast de inschrijftijd ook een criterium voor de populariteit van de woning meegenomen. Bij loten krijgen sommigen meer kansen (meer loten) dan anderen, bijvoorbeeld omdat ze uit de eigen gemeente afkomstig zijn omdat ze een sociale huurwoning achterlaten of omdat ze star-

## De positie van een starter op de markt voor sociale huurwoningen wordt niet of nauwelijks door inkomen bepaald

ter zijn. Ook bij het criterium inschrijftijd komt dit soort varianten voor: mensen die al vaak gereageerd hebben krijgen extra punten, starters uit de eigen gemeente, van een bepaalde leeftijdsgroep of die hun woning wegens sloop hebben moeten verlaten. Eindeloos zijn in Nederland de variatie en detaillering in dit soort volgordebepalers.<sup>3</sup> Bij de keuze voor een bepaalde volgordebepaler wordt een rechtvaardige verdeling als argument gehanteerd. Zo hanteren de voorstanders van loting het argument, dat op deze manier de woningen toegewezen worden in dezelfde verhouding als starters en doorstromers woningzoekend zijn.

Een derde type wordt, analoog aan de koopsector, het makelaarsmodel genoemd. Als een woning beschikbaar komt wordt deze verhuurd aan degene die zich het eerst bij de verhuurder meldt.

Om de positie van starters in de sociale huursector te verbeteren worden vaak verkeerde middelen ingezet. Aan de hand van een casestudy uit de Stadsregio Arnhem-Nijmegen zal aangetoond worden welke maatregelen wel en niet effectief zijn om de positie van starters te vergroten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een theoretisch model dat in principe overal toepasbaar is op woningmarkten waarbij het tweede type van de eerder geschetste verdelingsprincipes wordt gehanteerd.

[1] R. Bouwmans & E. de Bruijn (2003), Duizend bloemen bloeien. Woningen anders bemiddeld. *Aedes Compact*, nr. 18. Hilversum: Aedes 2003.

[2] S. Kromhout (2006), Doorstroming bevorderen via woonruimteverdeling. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 2006 nr. 4 p. 32 – 35.

[3] Stichting Experimenten Volkshuisvesting (2005), *Catwalk woonruimteverdeling. Kennis maken met acht modellen*. Rotterdam: SEV 2005.

### Theoretisch model

Als eerste moet worden gedefinieerd wat het marktsegment is waarop het model betrekking heeft. Het gaat om de ruimtelijke begrenzing van het gebied, waarvoor het werkingsgebied van de geldende huisvestingsverordening bepalend is. In Nederland is dit in toenemende mate een regio waarbinnen gemeenten in overleg met elkaar en de woningcorporaties de geldende spelregels hebben vastgesteld. Vervolgens gaat het om het soort woningen waarop de verordening betrekking heeft. De regels voor de woonruimteverdeling hebben alleen een wettelijke werking op woningen in de sociale huursector. Alle overige woningen vallen in de huur- en koopsector buiten dit marktsegment.

## Veel starters willen kwalitatief goede woningen huren en wachten anders liever met verhuizen

In veel discussies over woonruimteverdeling wordt als doelstelling geformuleerd: een rechtvaardige verdeling van een schaars (maatschappelijk) goed. Daarbij komt onvermijdelijk de vraag naar voren wat dan rechtvaardig is. Meestal wordt verwezen naar gelijke kansen voor iedereen of betere kansen voor mensen of groepen die binnen de huidige systematiek een kleine kans hebben. Interessant is het te analyseren welke groepen worden onderscheiden. Vaak zijn het combinaties van eigenschappen zoals, inkomen, leeftijd, zelfstandige woonruimte, sociaal of economisch gebonden. Daarnaast kan er ook (een zekere mate van) urgentie op basis van psychosociale en of medische omstandigheden zijn. Er zijn zoveel groepen te onderscheiden als er (combinaties) van eigenschappen zijn.

Kansen op de sociale huurwoningmarkt worden dus altijd bepaald door de onderscheiden groepen, de geldende volgordebepaler en de omvang van de hoeveelheid beschikbare woningen. De hoeveelheid woningen die vrijkomt, hangt van een aantal factoren af.<sup>4</sup>

Deze factoren kunnen ruimtelijk gevisualiseerd worden. Daarbij staat in figuur 2 elk vakje voor een woning. Het schema laat met de blokjeslijn de begrenzing van de regio zien. De dikke zwarte lijn onderscheidt de sociale huurwoningen van de rest. De pijlen geven verhuisbewegingen aan die van invloed zijn op het aantal woningen dat voor starters beschikbaar is.

Een van de conclusies op basis van dit model is dat de verhouding tussen sloop en nieuwbouw een van de weinige beïnvloedbare factoren is. Gezien de grote herstructureringsopgave van woningcorporaties, waarbij een aanzienlijke hoeveelheid woningen zal worden gesloopt, betekent dit dat er des te meer nieuwe woningen gebouwd moeten worden. Het is verstandig niet (alleen) voor starters te bouwen. Het schema laat zien dat als zittende bewoners naar een nieuwe, betere woning, doorstromen, dit uiteindelijk evenzeer tot een woning leidt die voor een starter beschikbaar is. Bovendien voorkomt dat het risico dat er woningen worden gebouwd die, bij ontspanning van de markt, weer als eerste leeg staan. Daarnaast toont recent onderzoek aan dat veel starters kwalitatief goede woningen willen huren en anders liever wachten met verhuizen.<sup>5</sup>

### Stadsregio Arnhem-Nijmegen

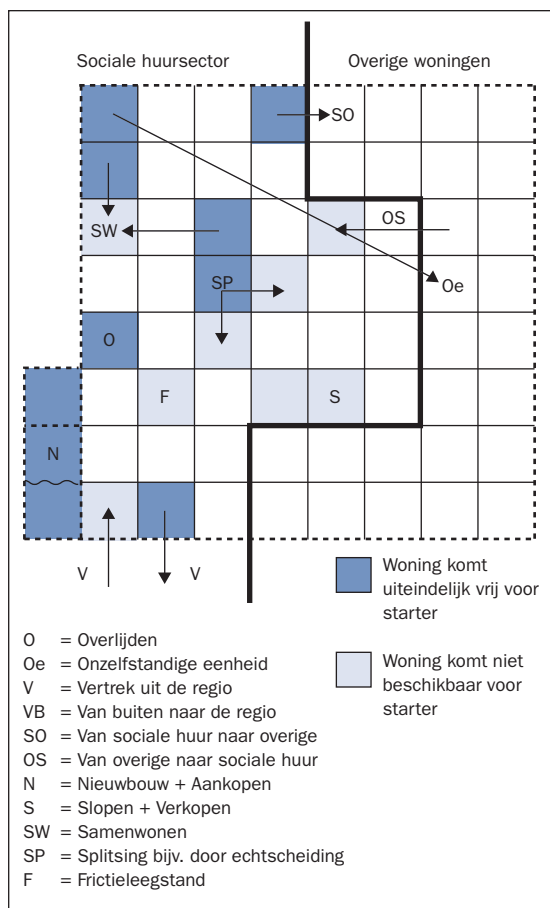
De Stadsregio Arnhem-Nijmegen is één van de zes nationale stedelijke netwerken uit de *Nota Ruimte*. In het gebied wonen 700.000 mensen in twintig gemeenten. De regio is sinds 1995 Kaderwetgebied

Figuur 1: Factoren die toe- en afname en het aanbod bepalen

Factoren die het aantal doen toenemen	Factoren die het aantal doen afnemen
Vertrekkers uit de sociale huurvoorraad: 1. vertrek uit de regio 2. vertrek naar een onzelfstandige eenheid (b.v. verzorgingshuis) 3. overlijden 4. vertrek naar een koopwoning 5. twee of meer doorstromers gaan samenwonen	Nieuwe huurders in de sociale huurvoorraad: 1. vestiging van buiten de regio 2. vestiging van bewoners uit een niet sociale huurwoning in de regio 3. splitsing van twee of meer doorstromers die gezamenlijk een sociale huurwoning bewonen
Toename van de hoeveelheid sociale huurwoningen: 1. nieuwbouw van woningen 2. aankoop van woningen	Afname van de hoeveelheid sociale huurwoningen: 1. sloop van bestaande woningen 2. verkoop van woningen
<b>Overige factoren</b> Frictieleegstand. Als deze toeneemt, betekent dit een afname van kansen. Als deze afneemt resulteert dit in een grotere kans.	

[4] D. Stadig (2006), Op Slot. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2006 nr. 5 p. 28 + 29.

[5] R.A.A. Jansen (2006), Woningvraag is kwalitatief. In *Aedes Magazine*, nr. 23 2006. p. 28-31.



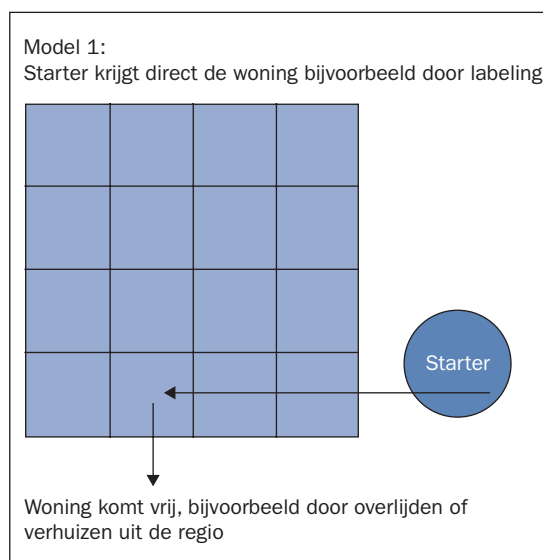
Figuur 2: Theoretisch model regionale woningmarkt

en sinds 2006 Wgr-plus gebied. In dit samenwerkingsverband is er een regionale huisvestingsverordening, waarin de systematiek voor de woonruimteverdeling is vastgelegd.

In deze verordening (2002) bestaat het *KAN-experiment*, waarbij passendheidscriteria als inkomen en huishoudgrootte werden losgelaten. Vrijwel alle woningcorporaties in de regio bieden hun woningen centraal aan en iedereen kan op de beschikbare woningen reageren. Als volgordebepaler is gekozen voor meettijd. Voor degenen die geen zelfstandige woonruimte achterlaten (starters) is dat hun inschrijftijd. Voor degenen die dat wel doen (doorstromers), is dat hun woonduur op het laatste adres. Daarnaast is er voorrang voor urgent woningzoekenden. Per jaar vinden ongeveer 7000 verhueringen van woningen van corporaties plaats. Aanleiding om te onderzoeken of er veranderingen in de woonruimteverdeling moesten worden aangebracht, was de maatschappelijke onrust die in de stadsregio in 2003 over de sinds begin 2002 verslechterende positie van starters uit de regio op de woningmarkt ontstond. Tal van maatregelen werden gesuggereerd, zoals het labelen van wonin-

gen voor starters, het geven van extra meettijd voor starters. De (politieke) eis was dat tenminste dertig procent van de beschikbaar komende woningen aan starters zou worden verhuurd. Als de doelstelling is de positie van starters te verbeteren, dan kan het geschetste model worden gebruikt om te bepalen welke elementen voor bijsturing in aanmerking komen. Uit de lijst zal dat voor een aantal elementen niet het geval zijn, omdat ze vrijwel ongevoelig zijn voor beleidsmaatregelen zoals demografische aspecten. Andere maatregelen kunnen pas op termijn effect opleveren zoals nieuwbouw of het bevorderen van de doorstroming naar onzelfstandige eenheden. Om deze factoren in beeld te brengen wordt de metafoor gebruikt van het schuifpuzzeltje. Traditioneel bestaat dat uit zestien vakjes (4x4) waarbij er één vakje leeg is en er door te schuiven een figuur kan worden gevormd. In figuur 3 stelt elk vakje een sociale huurwoning voor en de cirkel daarbuiten de starter die buiten het puzzeltje zit te wachten tot er een woning leeg komt. Hoeveel woningen er leeg komen hangt af van de genoemde factoren.

Veel maatregelen om de positie van starters te verbeteren, gaan uit van een verkeerde analyse van concurrentie op de woningmarkt. Een misverstand dat bij veel burgers, bestuurders en beleidsambtenaren bestaat, is dat het gaat om de concurrentie tussen starters en doorstromers. De meest eenvoudige logica die afgeleid wordt uit het onderscheid tussen starters en doorstromers is, dat deze twee groepen *dus* concurrenten van elkaar zijn op de woningmarkt. De figuren 3 en 4 laten zien dat dit niet het geval is. Het proces begint als er een

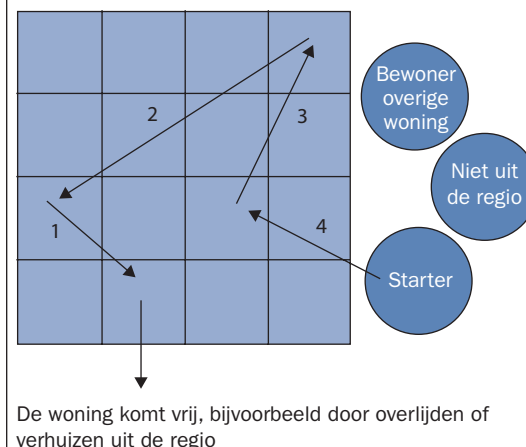


Figuur 3: Starters krijgen voorrang

woning leegkomt als gevolg van één van de vermelde factoren. In het eerste voorbeeld kunnen alleen starters reageren, bijvoorbeeld omdat de woning voor deze groep is bestemd. In de termen van de puzzel: er verdwijnt een stukje en in plaats daarvan komt een stukje dat buiten het puzzeltje lag. Dat levert maximaal één tevreden klant op. In het tweede model kunnen alle woningzoekenden met hun meettijd reageren. In dit geval is het mogelijk dat iemand die niet met de huidige woning tevreden is, bijvoorbeeld omdat deze te groot, te klein of te duur is, de vrijgekomen woning betreft. Deze laat een andere woning achter waarvoor mogelijk een andere doorstroomer belangstelling heeft. Aan het einde van de verhuisketen komt altijd een woning voor een starter vrij. Deze systematiek levert niet minder kansen op voor starters, maar wel meer tevreden woningzoekenden. Een nadeel is, dat de frictieleegstand als gevolg van het hogere aantal verhuisketens enigszins zal toenemen. Ook zijn er principiële tegenstanders van doorstroming, omdat die de stabiliteit van buurten zou aantasten.<sup>6</sup>

Als de kansen van starters op de woningmarkt moeten worden verbeterd, gaat het er om te bepalen wie hun concurrenten zijn. Daarvoor wordt uitgegaan van de omschrijving van de woningmarkt die hiervoor gehanteerd is. In dit geval dus de sociale huurwoningen in de stadsregio. De concurrenten van de starters zijn alle andere woningzoekenden, die niet tot de groep huurders van een

Model 2:  
Doorstromers kunnen ook reageren en starters krijgen voorrang boven woningzoekenden uit de regio en mensen die geen sociale huurwoning achterlaten



Figuur 4: Iedereen mag reageren

sociale huurwoning in de stadsregio behoren. Daarbij gaat het om twee groepen. In de eerste plaats om de bewoners van koop- en huurwoning die niet tot het segment sociale huurwoningen behoren, daarnaast ook alle woningzoekenden (starters of doorstromers) van buiten de stadsregio. Om de kans van deze groep te vergroten zijn er volgens deze analyse twee opties:

- sluit de bewoners van overige woningen uit of tref een maatregel waardoor hun positie bij de bepaling van de volgorde minder gunstig wordt,

Tabel 1: Percentage woningen verhuurd aan starters en doorstromers

Periode	Absolute aantallen verhuurde sociale huurwoningen		Percentage verhuurde sociale huurwoningen	
	Aan starters	Aan doorstromers	Aan starters	Aan doorstromers
1e kw 2002	465	755	38	62
2e kw 2002	348	889	28	72
3e kw 2002	398	893	31	69
4e kw 2002	366	922	28	72
1e kw 2003	320	808	28	72
2e kw 2003	287	870	26	74
3e kw 2003	396	887	31	69
4e kw 2003	445	929	32	68
1e kw 2004	482	872	36	64
2e kw 2004	435	817	35	65
3e kw 2004	409	865	33	67
4e kw 2004	451	915	33	67
1e kw 2005	516	931	36	64
2e kw 2005	565	1015	34	66
3e kw 2005	552	910	38	62
4e kw 2005	540	853	39	61
1e kw 2006	560	826	40	60
2e kw 2006	485	843	37	63

Bron: Enserve Monitor Woonruimteverdeling Stadsregio Arnhem – Nijmegen tweede kwartaal 2006

- belemmer de toegang tot de sociale huurwoningen in de regio voor bewoners van buiten.

Uiteindelijk gaat het er bij dit soort maatregelen om, dat er een beleidskeuze wordt gemaakt om een bepaalde groep te bevoordelen ten koste van een andere groep. Door een bepaalde verdelings-systematiek te hanteren wordt er geen enkele woning aan de voorraad toegevoegd.

In de stadsregio Arnhem-Nijmegen is er voor gekozen tijdelijk, bij wijze van experiment, woningzoekenden van buiten de stadsregio in de volgordebepaling mee te laten doen op basis van inschrijftijd. Daarmee is er voor gekozen degenen die buiten de stadsregio een woning achterlaten, niet langer op basis van hun woonduur in de volgordebepaling op te nemen, omdat deze vaak langer was dan de inschrijftijd van een starter uit de stadsregio.

### Resultaten

Vanaf 1 juli 2003 bestaat deze maatregel voor de stadsregio. Het grootste deel van de woonruimteverdeling in dit gebied wordt door de stichting Enserve, opgericht door een groot aantal corporaties in het gebied Arnhem en Nijmegen, gefaciliteerd. De cijfers illustreren dat de maatregelen, die op basis van het theoretisch model zijn genomen, inderdaad het beoogde effect hebben. De dalende tendens is omgebogen en het beoogde aandeel van dertig procent voor starters uit de regio ruim is gehaald. Het effect begint pas vanaf het derde kwartaal van 2003 zichtbaar te worden. Dit lag ook in de lijn der verwachting, aangezien een aanzienlijk deel van de woningen die in het derde kwartaal zijn verhuurd, nog aangeboden zijn op basis van de volgorde-regels van voor 1 juli 2003. Figuur 5

laat zien dat het aandeel woningzoekenden van buiten de stadsregio is afgenomen, terwijl het percentage geholpen starters is toegenomen.

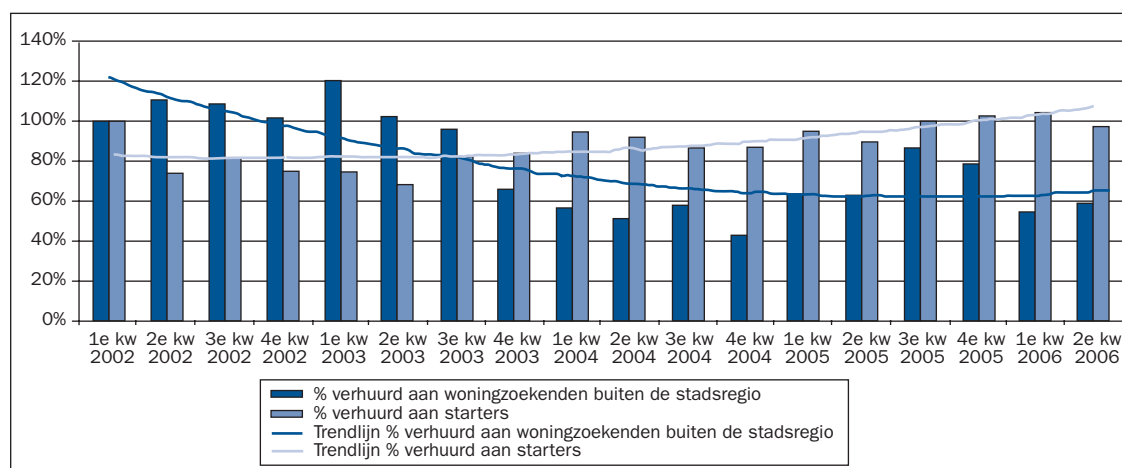
De figuren 3 en 4 laten zien dat het niet wenselijk is percentages als criterium te hanteren. In het voorbeeld van figuur 3 wordt 100% van alle mutaties door starters veroorzaakt. In figuur 4 gaat slechts 25% van de mutaties naar starters. Als er als gevolg van een goede doorstroming slechts een laag percentage mutaties op starters betrekking

**Als de kansen van starters moeten worden verbeterd, gaat het er om te bepalen wie hun concurrenten zijn**

heeft, gaat dat niet ten koste van die starters maar is dat een gevolg van een dynamische woningmarkt. Tabel 1 laat zien dat in het tweede kwartaal van 2005 absoluut gezien de meeste starters een woning kregen, ondanks een relatief laag percentage.

### Conclusie

De kansen van starters in de sociale huurwoningmarkt binnen een regio worden vooral bepaald door hun concurrentiepositie ten opzichte van andere groepen op deze markt. Dat zijn niet de doorstromers, maar personen uit andere regio's en zij die nog geen sociale huurwoning bewonen. Woonruimteverdeling biedt geen oplossing voor de bestaande krapte op de woningmarkt, alleen de bouw van meer woningen kan dit probleem oplossen.



Figuur 5: Indexcijfers verhuurde woningen aan starters en woningzoekenden buiten KAN in de periode 2002 tot en met het tweede kwartaal 2006

[6] M. Kromwijk (2006), Doorstroming liever niet bevorderen! In *Aedes Magazine*, nr. 22 2006 p. 31.



## Tegen de Belgische vijand!

**Op uitnodiging van het Weens Congres heerste Willem I sinds 1815 over het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Hij deed als verlicht despoot zijn best, handel en industrie bloeiden op in Noord en Zuid. Maar de culturele en religieuze verschillen waren te groot: in 1830 kwamen de Belgen in opstand. In 1839 moest de koning de zelfstandigheid van België erkennen. Een nieuwe landsgrens eiste verdediging.**

**A**ls deel van het 'Antwerpsche Front' liet Willem II de historische grensvesting Breda moderniseren. Er werden twee *lunetten* gebouwd. Een lunet(te) is buitenwerk dat in een gracht ligt, aan de stadskant open, oorspronkelijk halve-maanvormig (vandaar lunette), maar in de 19e eeuw spits. Elke van de lunetten omvatte volgens het bestek uit 1842: 'een bomvrij reduit [...] bestaande [...] uit twee kanon- en drie mortierkazematten, benevens een kruitmazijn tesamen één gebouw vormende.'

Gelukkig hoefde het geschut nooit boos te bulderen. Het bleef vrede tussen de buurlanden, zij het niet aldoor onbedreigd. In 1919 kletterden even de wapenen, toen België serieus aanspraak maakte op Zeeuws Vlaanderen en Limburg. De Nederlandse neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog zou de Duitsers hebben bevoordeeld en we hadden ook nog de *Kaiser* asiel verleend, vandaar!

Breda had geen rol meer gespeeld. De vesting was al sinds 1870 geleidelijk ontmanteld op grond van de *Vestingwet 1867*. Alleen *Lunet B* aan de Hoornwerkstraat werd gespaard.

### Nuttig hergebruik

Defensie verkocht Lunet B in 1877 aan de gemeente Breda. Deze richtte het in voor de gemeentereiniging. De gracht werd gaandeweg met afval ge-

dempt. Het overblijvende *reduit* werd ten slotte als depot voor strooizout gebruikt, waardoor de rode baksteen steeds meer werd aangevreten. In 1966 dreigde afbraak; het ministerie van OKW had al een sloopvergunning afgegeven.<sup>2</sup> Gelukkig is dat plan niet uitgevoerd en sinds 1984 is Lunet B een rijksmonument. Maar de verkommering ging door. Wat moest men ermee?



Een van de vijf kazematten is ingericht als spreekkamer.

Foto Ruden Riemers.

De Rijksdienst voor de Monumentenzorg wilde een bestemming als plantsoen: een laag aarde erop en laten begroeien. De gemeente ging contrair aan dit advies. Zij zag meer in nuttig hergebruik en koos uiteindelijk voor een kantoorbestemming. De grond werd in erfpacht aan *Stadsherstel Breda NV* uitgegeven, een organisatie waarvan de gemeente medeaandeelhouder is en die historische panden opkoopt en na restauratie verhuurt. In samenwerking met architectenbureau *Rothuizen van Doorn 't Hooft* kwam het vervolgens tot een opmerkelijk concept: een 'glazen doos' over de hele ruïne heen. Sinds 2005 staat er een modern, praktisch en prestigieus kantoor dat aan de *upgrading* van de nogal rommelige Slingerwegwijk bijdraagt. De ruïne, voor stadsrekening tegen verder verval geconsolideerd, staat als het ware in een vitrine. Het grote dak beschermt het oude metselwerk tegen weersinvloeden.

[1] Met dank aan dr. ir. Pierre Maas (architectenbureau RDH) voor informatie.

[2] F.A. Brekelmans, Het laatste vestingwerk van Breda, in *Jaarboek De Oranjeboom* 1966, p. 69-74.



De bakstenen kazematten zijn gestabiliseerd en onder dak gebracht. Foto PvOdB.

# Prioriteiten uit het collegeprogramma Rotterdam

Op 18 september 2006 presenteerde het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders een nieuw collegeprogramma 2006-2010.<sup>1</sup> Voor de pijler Veilig bouwt het programma voort op de aanpak die in het collegeprogramma 2002-2006 is ingezet.<sup>2</sup> Hoog tijd dus om terug te kijken op hoe het vorige programma is uitgevoerd.

Het is belangrijk dat bij het ontwikkelen van nieuwe collegeprogramma's eerst wordt beoordeeld wat er van het vorige terecht is gekomen. Ook andere overheden kunnen hun voordeel doen met de ervaringen die de afgelopen jaren in Rotterdam zijn opgedaan. Veiligheid is immers het belangrijkste onderwerp in de in 2006 gesloten gemeentelijke bestuursakkoorden.

Het collegeprogramma 2002-2006 is een uitwerking van het coalitie-akkoord tussen Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD voor de periode 2002-2006 en is het eerste collegeprogramma sinds de invoering van het duale stelsel. In het programma is aan het

beleidsterrein Veiligheid topprioriteit toegekend. Daarbinnen zijn zeventien collegeprioriteiten aangewezen, die in het programma in een doelstelling en een resultaat zijn uitgewerkt (tabel 1). Dit artikel gaat over de prioriteiten 10 tot en met 17, waarvoor de afdeling Openbare Orde & Veiligheid de verantwoordelijkheid droeg en over de context waarbinnen deze prioriteiten zijn uitgevoerd.

Veiligheid loopt door de gehele gemeentelijke organisatie: het college, de directie Veiligheid, deelgemeenten, gemeentelijke diensten, politie en openbaar ministerie. In Rotterdam is alles wat met

[1] College van burgemeesters en wethouders, *Collegeprogramma 2006-2010*, Rotterdam, 18 september 2006.

[2] College van burgemeesters en wethouders, *Collegeprogramma 2002-2006*, 26 september 2002.

Tabel 1 Collegedoelelstellingen en resultaten beleidsterrein Veilig

Collegedoelelstelling	Resultaat
<b>Prioriteit 1. Wijkveiligheid</b>	
verbetering veiligheidsindex voor de huidige acht onveilige wijken	vier wijken in 2004 vier wijken in 2005 de onveilige wijken zijn niet meer onveilig in 2005
geen enkele wijk wordt onveiliger	Veiligheidsindex nergens lager dan in juni 2002
<b>Prioriteit 2. Hot spots</b>	
aanpakken veiligheids-, sociale en fysieke problemen in de hotspots	negen hotspots aangepakt in 2005, waarvan drie in 2004 ook fysiek
<b>Prioriteit 3. Veilig rondom Centraal Station</b>	
CS niet meer onveilig op de Veiligheidsindex	bereikt in 2005
geen geregistreerde overlastplegers op CS	vóór 1-9-2003
<b>Prioriteit 4. Veiligheid in het openbaar vervoer</b>	
minder incidenten in het openbaar vervoer	reductie 10% per jaar voor alle lijnen ten opzichte van 2002 reductie 15% per jaar voor meest onveilige lijnen ten opzichte van 2002
toename veiligheid lijnen openbaar vervoer	geen onveilige lijnen meer in 2005
terugdringen zwartrijdpercentages in het openbaar vervoer	reductie naar 4% in 2006 (nu 10-15% in metro, 15-20% in tram)
minder overlastveroorzakers met dubbele diagnose (verslaafd en psychiatrisch) in het openbaar vervoer	elk jaar 15% minder
aanpak graffiti in het openbaar vervoer	voertuigen en stations binnen 24 uur schoon
<b>Prioriteit 5. Keileweg</b>	
sluiting Keileweg	31-12-2005
<b>Prioriteit 6. Overlast van verslaafden</b>	
ernstig overlastgevend en zorgmijdende verslaafden van straat en in strafrechtelijk of hulpverleningstraject	31-12-2005: 700 in een traject geplaatst

<b>Prioriteit 7. Jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit</b>	
criminele jongeren uit harde kern in strafrechtelijk of hulpverleningstraject	25 jongeren per wijk per jaar in een traject geplaatst
<b>Prioriteit 8. Criminele illegalen</b>	
criminele illegalen op daderlijst van de straat af	jaarlijks 25% van de daderlijst van de straat
<b>Prioriteit 9. Toezichthouders</b>	
substantiële toename gekwalificeerde toezichthouders Stadtoezicht	100 fte erbij in de periode 2003-2005
<b>Prioriteit 10. Cameratoezicht</b>	
Extra inzet camera's	op ten minste twee extra locaties camera's operationeel in 2003
<b>Prioriteit 11. Veiligheidsloket</b>	
verbetering bereikbaarheid en snelheid klachtbehandeling door instelling van Veiligheidsloket	functioneert in 2003
<b>Prioriteit 12. Coffeeshops</b>	
coffeeshops hebben een actuele en adequate vergunning; bij herhaalde-lijke overtreding of onaanvaardbare overlast wordt coffeeshop gesloten	per 2004 vergunningverlening voltooid; eind 2005 geen overlastgevende coffeeshops meer
<b>Prioriteit 13. Prostitutiebedrijven</b>	
prostitutiebedrijven hebben een actuele en adequate vergunning; sluiting bedrijf bij herhaaldelijke overtreding of onaanvaardbare overlast	per 2004 vergunningverlening voltooid, eind 2005 geen overlastgevende prostitutiebedrijven meer
<b>Prioriteit 14. Drugspanden</b>	
aanpak panden met overlast: • drugspanden met overlast: sluiten, opknappen of regulier bewonen. • multidisciplinaire aanpak malafide huiseigenaren.	eind 2005 gefaseerde aanpak 90% van de bekende overlastgevende panden aangepakt (totaal wordt geschat op 400)
<b>Prioriteit 15. Handhaving veiligheidsvoorschriften</b>	
handhavingssplannen ontwikkelen bij de diensten	in 2003 een gezamenlijk handhavingssplan DCMR/Brandweer/dS+V. De kadernota Handhaving is in 2005 uitgevoerd
<b>Prioriteit 16. Integriteitsbeoordeling</b>	
om te voorkomen dat de gemeente criminele activiteiten faciliteert, aanvragen voor vergunningen, subsidies en aanbestedingen op integriteit toetsen (uitvoering wet BIBOB).	screening aanvragen vergunningen en aanbestedingen (2003), subsidie-aanvragen (2004)
<b>Prioriteit 17. Externe en fysieke veiligheid en crisisbeheersing</b>	
uitvoering actiepunten Volendam en Enschede	alle 35 actiepunten uitgevoerd in 2005
elk evenement heeft een Veiligheidswijzer	operationeel ingevoerd in 2003
leder jaar een integrale (crisis-)oefening	startjaar 2003
nieuw gemeentelijk crisisbeheersplan	gereed in 2003, daarna elk jaar actualiseren

veiligheid te maken heeft tot op het hoogste niveau verankerd in de Stuurgroep Veilig. Deze draagt zorg voor de aansturing en voortgangsbewaking van de uitvoering van het collegeprogramma en komt wekelijks bijeen, wat tekenend is voor de *sense of urgency* als het om veiligheid gaat.

#### Verantwoording

Bij de behandeling van het collegeprogramma in oktober 2002 nam de raad een motie aan, waarin het werd verzocht per doelstelling helderheid te geven over de 0-meting (in prestatie-indicatoren) en alle doelstellingen naar mijlpalen per jaar te splitsen. Het college moest ook tussentijds afrekenbaar zijn.<sup>3</sup> Vervolgens nam de raad een motie aan, waarin de Rekenkamer Rotterdam werd gevraagd

de raad jaarlijks bij de behandeling van de jaarrekening over de kwaliteit van de gegevens die het college bij de jaarrekening verstrekt, te informeren.<sup>4</sup> Na het programma publiceerde het college in maart 2003 de bij motie gevraagde *Nulmeting en mijlpalen*.<sup>5</sup> Daarin zijn de doelstellingen en de in 2006 beoogde resultaten uit het programma opgenomen, voorzien van een nulmeting 2002 en tussenresultaten (mijlpalen) voor 2003, 2004 en 2005. Daarna stuurde het college een eerste versie van het *definitieboekje*. Dit boekje legt per prioriteit de relatie tussen beoogd doel en te meten prestatie. Een gebrekkige eenduidigheid van een doel kan immers een probleem vormen bij het beantwoorden van de vraag of en in welke mate een voorgenomen doel en een bijbehorende prestatie zijn ge-

[3] Motie Sørensen, 3 oktober 2002, 02GR971.

[4] Motie Van Ravesteijn, 14 november 2002, 02GR1264.

[5] Burgemeester en wethouders Rotterdam, *Nulmeting en mijlpalen collegedoelellingen 2002-2006*, 4 december 2005.

Tabel 2 Kop kwartaalrapportage

Doelstelling	Resultaat (in 2006)	Nulmeting	Beoogd resultaat 2005	Resultaat t/m eerste kwartaal	Resultaten tweede kwartaal
--------------	---------------------	-----------	-----------------------	-------------------------------	----------------------------

haald. Het definitieboekje voorziet hierin. Voor veel doelstellingen bevat het aanscherpingen van definities, resultaten en meetmethoden. Het boekje is in de collegeperiode viermaal bijgesteld. Het college werd via *maandrapportages* en een *jaar-rapportage* over de voortgang geïnformeerd. Het college informeerde de gemeenteraad tussentijds via *kwartaalrapportages* over de voortgang van de uitvoering van de collegeprioriteiten (tabel 2). De kwartaalrapportages vormden een onderdeel van de gemeentebrede p&c-cyclus. Er werd gerapporteerd over de realisatie per kwartaal, uitgaande van de nulmeting en mijlpalen. De derde, zesde, negende en twaalfde maandrapportage vormden de basis voor de kwartaalrapportages. De eerste duale rapportage verscheen in mei 2003.

Jaarlijks verantwoordde het college de behaalde resultaten per doelstelling. De *laatste jaarlijkse verantwoording* besloeg de maanden januari tot en met november 2005 en gaf een prognose voor 2006. Ter illustratie is in tabel 3 de verantwoording 2005 voor collegeprioriteit Coffeeshops weergegeven.

#### Voortgangsinstrumenten

Het opstellen van doelstellingen over een periode van vier jaar is één, bedenken hoe deze te realiseren is twee. Dat laatste vergt van achteren naar voren denken. Wat dient – uitgaande van het berei-

ken van beoogde resultaten – in de tussenliggende jaren te worden ondernomen? Nagegaan is wat de belangrijke mijlpalen in 2003 en de daaropvolgende jaren waren, welke producten moesten worden geleverd om de mijlpalen te behalen en welke activiteiten daartoe dienden te worden verricht. Dit heeft geresulteerd in een basisdocument, waarin alle prioriteiten volgens dezelfde systematiek zijn uitgewerkt.

De gegevens uit het basisdocument zijn vervolgens in een intern dynamisch werkdocument opgenomen, om op gesystematiseerde wijze te plannen en verslag te doen. Het document diende mee te groeien in de tijd: gegevens over de afgelopen kwartalen (geheugen) en de meest actuele planningsgegevens, waaronder de verwachte producten per kwartaal, een inschatting van de benodigde uren per kwartaal en een financiële prognose per kwartaal. Het was de bedoeling uit het werkdocument gegevens te halen voor de sturings- en verantwoordingsdocumenten voor het college en de gemeenteraad. Ook moest het werkdocument als bron worden gebruikt voor een snelle beantwoording van ad-hoc vragen over de voortgang van de collegeprioriteiten.

De prioriteiten verschilden op diverse punten van elkaar:

- de termijn waarbinnen de doelstellingen gerealiseerd moesten zijn: deze varieerde van eind 2003

Tabel 3 Verantwoording 2005 collegeprioriteit 12

Doelstelling	Resultaat te behalen in 2006	Beoogd resultaat 2005	Behaald resultaat 2005 (30/11/05)	Toelichting
coffeeshops hebben een actuele en adequate vergunning; bij herhaaldelijke overtreding of onaanvaardbare overlast wordt coffeshop gesloten	per 2004 vergunning-verlening voltooid; eind 2005 geen overlast-gevende coffeshops meer	eind 2005 geen overlastgevende coffeshops meer; 100% overlastgevende coffeshops vergunning ingetrokken	tot en met 30 november 2005 zijn tegen tien coffeshops tien bestuurlijke maatregelen getroffen; van de 62 coffeshops beschikken per 30 november 2005 61 over een actuele en adequate vergunning en is één aanvraag in behandeling	behalve tegen coffeshops wordt ook opgetreden tegen illegale verkooppunten; tot en met 30 november 2005 zijn tegen elf illegale verkooppunten dertien bestuurlijke maatregelen getroffen; alle coffeshops beschikken over een actuele vergunning en bij overlast direct wordt opgetreden; de nog lopende aanvraag zal in 2006 worden afgehandeld; vergunningverlening en handhaving zullen in 2006 worden voortgezet

Tabel 4 Concretisering van beoogd resultaat prioriteit

1.12 Coffeeshops	
Beoogd resultaat	Eind 2005 zijn er geen overlastgevende coffeeshops meer
	<p><b>Coffeeshop</b></p> <p>Een coffeeshop is een alcoholvrije horecagelegenheid die beschikt over een exploitatievergunning (artikel 2.3.2. APV), waar wordt gedoogd dat cannabisproducten (softdrugs) worden aangeboden of verstrekt voor gebruik ter plaatste of elders. Rotterdam kende eind 2003 61 coffeeshops (1 coffeeshop minder dan de nulmeting). Zij beschikken over een vergunning die jaarlijks wordt verstrekt.</p>
	<p><b>Overlastgevende coffeeshops</b></p> <p>Overlast is een begrip dat niet eenduidig – en in juridische zin sluitend – kan worden gedefinieerd. Een coffeeshop is overlastgevend als dit als zodanig door omwonenden wordt ervaren en als dit de politie of andere toezichthouders dit ook objectiveerbaar kunnen vaststellen. Om die reden is het van groot belang dat omwonenden melding maken van de overlast, dat deze meldingen worden geregistreerd en door actief toezicht van de politie worden opgevolgd. Bij geconstateerde overlast neemt de burgemeester een bestuurlijke maatregel die in verhouding staat met de aard, ernst en omvang van de overlast. Aangezien er een discrepantie lijkt te bestaan tussen de door de burgers ervaren overlast en de geregistreerde overlast, is een belangrijk onderdeel van de collegeprioriteit de overlastsituaties beter in beeld te krijgen en het totale proces van meldingen tot en met het ingrijpen door de burgemeester te stroomlijnen, met als doel dat er een nauwkeuriger beeld ontstaat van de overlast en er sneller kan worden ingegrepen. Het geregeld overtreden van de voorschriften wordt als overlastgevend aangemerkt.</p>
	<p><b>Bestuurlijke maatregel</b></p> <p>Een bestuurlijke maatregel kan zijn: waarschuwing, sluiting (voor bepaalde of voor onbepaalde tijd), intrekking vergunning (voor bepaalde of onbepaalde tijd), dwangsom en bestuursdwang.</p>

(cameratoezicht) tot het einde van de collegeperiode,

- de complexiteit: het spectrum liep van eenvoudig tot zeer omvangrijk of ingewikkeld,
- het karakter van het beoogde resultaat: bij sommige prioriteiten ging het om prestaties (*output*), bij andere om effecten (*outcome*),
- waar de ene prioriteit binnen de gemeente kon worden uitgevoerd, was een andere prioriteit afhankelijk van de inbreng van andere actoren.

Bij verschillende collegeprioriteiten waren het doel en het resultaat niet meetbaar geformuleerd. Om ze meetbaar te maken is bij deze prioriteiten het resultaat in het definitieboekje geconcretiseerd. Tabel 4 toont als voorbeeld het beoogd resultaat 'Eind 2005 zijn er geen overlastgevende coffeeshops meer'.

#### Overlastgevende coffeeshops

Overlast is een begrip dat niet eenduidig – en in juridische zin sluitend – kan worden gedefinieerd. Een coffeeshop is overlastgevend als dit als zodanig door omwonenden wordt ervaren en als dit de politie of andere toezichthouders dit ook objectiveerbaar kunnen vaststellen. Om die reden is het van groot belang dat omwonenden melding maken van de overlast, dat deze meldingen worden geregistreerd en door actief toezicht van de

politie worden opgevolgd. Bij geconstateerde overlast neemt de burgemeester een bestuurlijke maatregel die in verhouding staat met de aard, ernst en omvang van de overlast. Aangezien er een discrepantie lijkt te bestaan tussen de door de burgers ervaren overlast en de geregistreerde overlast, is een belangrijk onderdeel van de collegeprioriteit de overlastsituaties beter in beeld te krijgen en het totale proces van meldingen tot en met het ingrijpen door de burgemeester te stroomlijnen, met als doel dat er een nauwkeuriger beeld ontstaat van de overlast en er sneller kan worden ingegrepen. Het geregeld overtreden van de voorschriften wordt als overlastgevend aangemerkt.

#### Bestuurlijke maatregel

Een bestuurlijke maatregel kan zijn: waarschuwing, sluiting (voor bepaalde of voor onbepaalde tijd), intrekking vergunning (voor bepaalde of onbepaalde tijd), dwangsom en bestuursdwang.

#### Rekenkamer Rotterdam

De Rekenkamer publiceerde in 2003 haar eerste rapport.<sup>6</sup> Daarin beoordeelde zij de kwaliteit van de doelstellingen en beoogde resultaten en de kwaliteit van de nulmetingen. In 2004, 2005 en 2006 rapporteerde de Rekenkamer over haar onderzoek naar de door het college opgestelde ver-

[6] Rekenkamer Rotterdam, Resultaten tellen; Nulmeting collegeprogramma 2002-2006, juni 2003.



antwoordingen in respectievelijk het jaarverslag 2003, de jaarrapportage 2004 en de jaarrapportage 2005. In 2004 deed de Rekenkamer tevens verslag van haar onderzoek naar de betrouwbaarheid van de systemen, gericht op de vraag of de gepresenteerde prestatiegegevens op betrouwbare wijze tot stand waren gekomen.<sup>7</sup> In 2005 beval de Rekenkamer aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verantwoorde resultaten sterk te verhogen.<sup>8</sup> In haar laatste rapport velde de Rekenkamer een oordeel over:

- de kwaliteit van de doelstellingen en de beoogde resultaten in 2005 en beoogde resultaten in 2006; zo is onder meer nagegaan of de tekst in de programmaverantwoording is veranderd ten opzichte van die in de *Nulmeting en mijlpalen*,
- de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de behaalde resultaten; als criteria voor kwaliteit hanteerde de Rekenkamer consistentie, relevantie en begrijpelijkheid; als criteria voor betrouwbaarheid golden controleerbaarheid en juistheid/volledigheid,
- het behaald zijn van de mijlpalen in 2005 of het behalen van de beoogde resultaten over de periode 2002-2006.<sup>9</sup>

Alle acht prioriteiten scoren een 10 op de (kwaliteits-)criteria consistentie, relevantie en begrijpelijkheid, zij het met uitzondering van prioriteit Drugs-panden (relevantie 5). Verder scoren alle acht prioriteiten ook positief op de (betrouwbaarheids-)criteria controleerbaarheid en juistheid/volledigheid.

#### Aanbevelingen

Het is noodzakelijk de collegeprioriteiten specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden te formuleren om verantwoording aan het einde van

de collegeperiode mogelijk te maken. Het college stelde in een reactie op het laatste Rekenkamer-rapport dat het zich kan voorstellen dat aan het begin van de volgende collegeperiode de Rekenkamer op de een of andere wijze bij het formuleren van de beoogde resultaten wordt betrokken, opdat de inzichtelijkheid wordt vergroot, de bewijsvoering gemakkelijker is en minder rompslomp optreedt. Van belang is in dit overleg duidelijk te krijgen wat de beoordelingscriteria van de Rekenkamer zijn.

De Rekenkamer concludeerde in haar laatste rapport dat een jaarlijkse verantwoording een centrale regie, coördinatie en toezicht vergt.<sup>10</sup> Ze doet de aanbeveling hier expliciet functionarissen voor aan te wijzen die tot taak hebben:

- het bewaken van de kwaliteit van de verantwoordingen van het college;
- het bewaken van de consistentie tussen doelstellingen, nulmetingen, mijlpalen, beoogde resultaten en het definitieboekje;
- zorg te dragen voor een adequate en centrale registratie, zodat wijzigingen van collegedoelen periodiek en expliciet aan de gemeenteraad kunnen worden voorgelegd;
- ontwikkelen van concernrichtlijnen voor de orde-lijkheid en controleerbaarheid van de verantwoording.

Ter beperking van de bureaucratie zou het rapporteren aan college en gemeenteraad moeten worden beperkt tot eens in het kwartaal. Het opstellen van een intern werkdocument is vooral in de beginfase nuttig. Van belang is dit zo simpel mogelijk te houden. Alleen die informatie dient te worden opgenomen die als *input* dient voor sturings- en verantwoordingsdocumenten.

[7] Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; Uitvoering Collegeprogramma in 2003*, juni 2004.

[8] Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; Uitvoering Collegeprogramma in 2004*, mei 2005.

[9] Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen; Resultaten Collegeprogramma 2005 en 2002-2006*, februari 2006.

[10] Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen, resultaten collegeprogramma 2005 en 2002-2006*, februari 2006, blz. 39.

## BOEKSIGNALEMENT

### Artikelen over top 200

Wilco Dekker & Ben van Raaij, *De elite. De Volkskrant top 200 van invloedrijkste Nederlanders*, Amsterdam: Meulenhoff 2006, ISBN 90 290 7861 8

In 1968 wekte Jan Mertens, voorzitter van het katholiek vakverbond NKV, grote beroering toen hij verkondigde dat de economische macht in Nederland in handen was van circa tweehonderd per-

sonen. De '200 van Mertens' was een groep personen die elkaar goed kenden en elkaar in verschillende colleges frequent ontmoetten. Het was een deskundige, financieel sterke, maar ook beangstigende groep, aldus Mertens. Ook nu nog heeft Nederland een toonaangevende economische en bestuurlijke elite, een relatief kleine en nauw verweven groep die formeel en informeel op de achtergrond actief is en grote invloed op het

economisch bestel, op politiek en beleid heeft, schreef de *Volkskrant* in een serie artikelen. In dit boek is die serie gebundeld. Het geeft een analyse van de relaties in dat netwerk, welke personen er deel van uitmaken en welke opvattingen de invloedrijkste Nederlanders hebben. Oordeel zelf hoe beangstigend die groep is.

# NMa en maatschappelijk verantwoord ondernemen

**Ketenverantwoordelijkheid is een van de belangrijkste thema's binnen het domein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Initiatieven gericht op ketenverantwoordelijkheid vereisen in veel gevallen dat bedrijven onderling samenwerken. Samenwerking tussen bedrijven is echter al snel verdacht in de ogen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.**

**I**s het toezicht van de NMa op potentieel concurrentieverstorend gedrag van ondernemingen een belemmering voor het maatschappelijk verantwoord ondernemen in Nederland? In april 2002 zei FNV-voorzitter L. de Waal in een toespraak met als titel 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen: mode of must?':

'Ik begrijp dat bij reguliere vormen van samenwerking al gauw de NMa boos over de schutting begint te kijken. Want regulier samenwerken binnen een keten begint al gauw te lijken op een kartel. En kartels mogen niet meer in dit landje. Het is een probleem waar serieus naar gekeken moet worden; ik verlang niet terug naar de goede oude tijd van Nederland kartelland en ik besef het gevaar dat samenwerkingsverbanden al gauw kunnen leiden tot het dichttimmeren van markten en het weren van concurrenten. Maar aan de andere kant zou het te gek zijn als serieuze vormen van samenwerking, die noodzakelijk zijn om de drie p's ('people, planet, profit') op een goede manier met elkaar te verbinden, al bij voorbaat afstuiten op verzet van de NMa.<sup>1</sup>

Op internationaal niveau waarschuwen deskundigen bedrijven behoedzaam met MVO-initiatieven om te gaan, teneinde geen boete van mededingingstoezichthouders te riskeren.<sup>2</sup> In hoeverre is de wijze waarop de NMa de mededinging beschermt, inderdaad een belemmering voor MVO-initiatieven, vooral initiatieven gericht op ketenverantwoordelijkheid?

## Kartelverbod

In Nederland is sinds eind jaren '90 de Mededingingswet van kracht. De drie kernonderdelen daarvan zijn: het kartelverbod, het verbod op het misbruiken van een economische machtspositie en het toezicht op fusies en overnames.<sup>3</sup> De wet sluit nauw aan bij de mededingingsregelgeving van de Europese Unie, waarbinnen het EG-verdrag uit 1957 een centrale rol heeft. Artikel 6 van de Mededingingswet, het onderdeel dat direct betrekking

heeft op samenwerking tussen bedrijven, is een directe kopie van artikel 81 van het EG-verdrag. De tekst daarvan is sinds 1957 niet gewijzigd. Midden jaren '90 loodste minister van Economische Zaken Weijers het wetsvoorstel voor de huidige Mededingingswet door het parlement. Het wetsvoorstel voorzag in een beduidend strenger toezicht op mededinging dan tot op dat moment in Nederland bestond. Voorgesteld werd dat er voortaan een Mededingingsautoriteit zou zijn. Om het parlement duidelijk te maken waarom de nieuwe wet noodzakelijk was, stelde Weijers dat maatregelen genomen moesten worden om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te versterken. Nederland was immers een kartelparadijs. Globalisering betekende toenemende concurrentie met andere landen. Door krachtiger mededingingstoezicht zouden Nederlandse bedrijven gedwongen worden hun concurrerend vermogen te optimaliseren en zo zou de Nederlandse economie op internationaal niveau beter presteren.<sup>4</sup> De wet werd zonder grote wijzigingen aangenomen, als gevolg waarvan zij op 1 januari 1998 van kracht werd en tegelijk de Nederlandse Mededingingsautoriteit werd ingesteld. Gezien de vooraanstaande rol die Weijers als bewindsman bij de totstandkoming van de Mededingingswet heeft gehad, mag worden aangenomen dat zijn uitleg de uiteindelijke doelstelling van de wet weergeeft. Het gaat dus om het krachtiger maken van de Nederlandse economie ten opzichte van het buitenland. Het middel tot dat doel is het bestrijden van concurrentiebeperkend gedrag door bedrijven die op de Nederlandse markt actief zijn. De NMa formuleert haar missie in het jaarverslag over 2005 als 'markten laten werken'. Markten werken, aldus het jaarverslag, als consumenten actief van hun keuzemogelijkheden gebruik maken.<sup>5</sup> Die keuzemogelijkheden zijn optimaal wanneer de mededinging tussen bedrijven niet door onderlinge afspraken of marktdominantie worden gedomineerd.

[1] [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl)

[2] Sarah Murray, Responsibility allies heed antitrust traps, *Financial Times Europe*, 5 January 2006.

[3] [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)

[4] J.J. Weijers, Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet), memorie van toelichting, Tweede Kamer, 1995-1996, 24 707, nr. 3. *NRC Handelsblad*, Wet maakt einde aan 'kartelparadijs', 4 juli 1995. *Trouw*, Nieuwe mededingingswet Weijers verbiedt prijsafspraken tussen concurrenten, 3 mei 1996.

[5] NMa, *Jaarverslag 2005*, Den Haag, 2006.

Het onderdeel van de Mededingingswet dat voor samenwerking tussen bedrijven in het kartelverbod direct relevant is, is verwoord in artikel 6, lid 1: 'Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst.' De wetgever heeft met deze formulering onbelemmerde mededinging tot een fundamentele gedragsregel voor ondernemingen verheven. Ook gedrag dat *onbedoeld* de mededinging beperkt, is immers in beginsel verboden. De Mededingingswet omschrijft een beperkt aantal situaties waarop het kartelverbod niet van toepassing is. Al datgene dat niet onder de uitzonderingssituaties valt, moet als verboden worden beschouwd.

De belangrijkste uitzonderingen op het kartelverbod zijn ten eerste situaties waarin het om kleine aantallen bedrijven gaat en hun gezamenlijke omzet laag is (art. 7.1). Ten tweede geldt het verbod niet voor 'gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de distributie of tot bevordering van de technische of economische vooruitgang' (art. 6.3). Deze uitzondering geldt alleen als de voordelen mede ten goede komen aan de gebruikers, als de doelen niet ook op een andere manier kunnen worden gerealiseerd en als de mededinging niet voor een 'wezenlijk deel' wordt aangetast. Maar tegelijk is het ook mogelijk dat de minister van Economische Zaken nieuwe beleidsregels vaststelt die tot gevolg hebben dat de NMa 'bij toepassing van artikel 6, derde lid, andere belangen dan economische' in haar afweging betreft (art. 5d).

Twee zaken behoeven verduidelijking teneinde te kunnen beoordelen of en hoe het markttoezicht door de NMa een obstakel voor samenwerking is, gericht op ketenverantwoordelijkheid. Ten eerste is er de vraag in hoeverre MVO als *concept* – ongeacht of het specifiek over ketenverantwoordelijkheid gaat – ruimte wordt geboden door de regelgeving en handhaving daarvan. Ten tweede gaat het om de vraag in hoeverre de NMa *specifieke samenwerkingsvormen* die voor ketenverantwoordelijkheid van belang zijn, tolereert, ongeacht op welke grond.

#### Ontheffingsgrond

Om te beginnen is er de vraag hoeveel ruimte er voor MVO als concept is. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is van toepassing op bedrijfsgedrag dat naar maatschappelijk wenselijke doe-

len streeft. Dit laatste omvat in ieder geval de doelstelling om neveneffecten van de bedrijfsvoering, die voor mens of milieu schadelijk zijn, te minimaliseren. Er wordt vaak op gewezen dat MVO een vaag concept is. Het zou zo breed toepasbaar zijn dat het niet praktisch bruikbaar is, bijvoorbeeld in een juridische context zoals die waarbinnen de NMa opereert. Inderdaad, de term is niet in de Mededingingswet opgenomen, net zomin als aan

## Op internationaal niveau waarschuwen deskundigen bedrijven behoedzaam met MVO-initiatieven om te gaan

MVO gerelateerde termen. Toch is MVO een maatschappelijk breed gedragen ideaal, waaraan de overheid met bepaalde initiatieven steun geeft. Zo stimuleert het ministerie van Economische Zaken bedrijven om hun maatschappelijke verslaggeving te verbeteren door middel van de jaarlijkse EZ Transparantiebenchmark en onderneemt dat ministerie activiteiten om de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen in Nederland meer bekendheid te geven. Het zou kunnen dat er uit publicaties van de NMa, aanwijzingen van de minister van Economische Zaken of uit beslissingen van de NMa in specifieke gevallen enige mate van duidelijkheid over de plaats van MVO kan worden verkregen.

De NMa heeft zelden teksten gepubliceerd, waaruit kan worden opgemaakt welke ruimte MVO geboden wordt. In het jaarverslag over 1999 vermeldt de organisatie, dat milieubescherming soms in haar besluitvorming meeweegt, omdat dit kan bijdragen aan economische of technische vooruitgang of omdat het voorkomen van milieuschade goedkoper is dan het herstellen ervan. Milieubescherming, een MVO-thema, kan dus wel een rol spelen, maar dan wegens haar economische of technische waarde. Milieubelangen op zichzelf worden niet als ontheffingsgrond aangemerkt. Over andere MVO-thema's dan milieubescherming heeft de NMa geen uitspraken gedaan.

Tot op heden heeft geen enkele minister van Economische Zaken gebruik gemaakt van de in artikel 5d genoemde mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels over niet-economische belangen. Het thema niet-economische belangen is wel diverse malen in communicatie tussen minister en Tweede Kamer genoemd. In 1997, toen de Kamer het voorstel voor de Mededingingswet besprak, reageerde minister Weijers op de suggestie dat andere

maatschappelijke belangen dan puur economische, door de wet ontzien zouden moeten worden. Hij stelde dat deze niet-economische belangen door afzonderlijke wetgeving beschermd moesten worden, niet als uitzonderingsgeval binnen de Mededingingswet. Tegelijk beloofde Weijers dat hij als minister in het beleid van de NMa zou ingrijpen, als bescherming van de mededinging tot bedreiging van culturele, sociale, milieu-, huisvestings- of gezondheidszorgbelangen zou leiden.<sup>6</sup> In 2001 en 2002 kwam het onderwerp weer in de Tweede Kamer aan de orde naar aanleiding van het streven van minister van Economische Zaken Jorritsma om de NMa de status van zbo te geven.<sup>7</sup> Jorritsma meende dat het niet langer nodig of wenselijk was dat zij als minister invloed op het NMa-beleid in individuele gevallen kon uitoefenen. Als de NMa zou worden verzelfstandigd, zou de minister slechts nog het algemene beleid van de NMa kunnen beïnvloeden. Deze situatie bestaat inderdaad sinds 1 juli 2005. In 2001 en 2002 kreeg Jorritsma echter met sterke scepsis in de Kamer over de wenselijkheid van verzelfstandiging te maken. Eén van de aandachtspunten was de bescherming van niet-economische belangen.<sup>8</sup> PvdA, Groen Links, CDA en Christen Unie vonden het te vroeg het directe politieke toezicht op de wijze waarop de NMa met de relatie tussen mededinging en algemeen maatschappelijke belangen omgaat, op te heffen. Er was nog onvoldoende kennis over deze relatie en het was niet wenselijk dat NMa deze zou bepalen. Volgens de PvdA bestond het gevaar dat de NMa alle voorrang aan vrije mededinging zou geven, ten koste van andere thema's die eveneens voor de samenleving van waarde zijn. Jorritsma reageerde hierop met de mededeling dat de Mededingingswet een economische wet is met economische doelen. De NMa zou zich uitsluitend door economische overwegingen kunnen laten leiden. Ontheffing op grond van niet-economische belangen zou volgens haar niet kunnen als er niet ook economische voordelen mee te behalen waren. Het kon dus niet dat de NMa zelfstandig zou bepalen hoe economische en niet-economische maatschappelijke belangen zich tot elkaar moeten verhouden. Bovendien zou de politieke controle gewaarborgd blijven, omdat de minister het NMa-beleid op algemeen niveau kan bijsturen. Als bepaalde niet-economische belangen beschermd moeten worden, moesten daarvoor nieuwe wetten worden gemaakt. Zij herhaalde hiermee het standpunt van haar voorganger Weijers. In 2002 liet de regering een evaluatie van de NMa uitvoeren. Geconcludeerd werd dat het niet wenselijk was te streven naar een verduidelijking van

hoeveel wettelijke ruimte er precies is voor uitzonderingen voor niet-economische belangen. De NMa zou in haar onderzoeken het risico lopen bedolven te worden onder een stroom van argumenten die een beroep op deze grond voor uitzonderingen deden. Niet-economische belangen moesten door aparte wetgeving worden beschermd.<sup>9</sup> Hiermee werd het regeringsstandpunt ondersteund. Maar in 2003 kwam de SER met een advies dat juist in strijd met het beleid van de regering was.<sup>10</sup> Volgens de SER heeft de mededingingsregelgeving een belemmerend effect op het vermogen van het bedrijfsleven door middel van zelfregulering aan sociale en milieudoelen bij te dragen. De Raad was dan ook van mening dat de NMa bij haar besluiten ook niet-economische criteria zou moeten hanteren. De regering besloot echter, zonder toelichting, dit advies niet over te nemen. De regering heeft sinds 1997 het standpunt dat het niet wenselijk is dat de Mededingingswet een uitzondering maakt voor concurrentiebeperkend gedrag dat maatschappelijke doelen dient. Sinds het bestaan van de NMa heeft nog nooit een minister van Economische Zaken in haar beleid ingegrepen, noch in individuele gevallen noch door middel van nieuwe beleidsregels. Explicitering van de ruimte die er voor MVO als concept bestaat, is niet alleen door middel van NMa-publicaties, wetgeving of beleidsregels mogelijk. Een belangrijke potentiële bron van verduidelijking van de beleidstoepassing is jurisprudentie op basis van NMa-besluiten in individuele gevallen. Relevante gevallen zijn er echter nauwelijks. Gevallen die de NMa noemt, zijn besluiten waarin milieubelangen een rol spelen door hun directe economische waarde of waaruit blijkt dat milieu-gerelateerde belangen op zichzelf onvoldoende grond zijn om concurrentiebeperkend gedrag te tolereren.<sup>11</sup> Beslissingen over de weinige gevallen waarin MVO in afspraken tussen ondernemingen een rol zou kunnen hebben gespeeld, zijn in lijn met Jorritsma's uitspraak dat niet-economische overwegingen nooit van toepassing zijn als daaraan geen economische voordelen verbonden zijn, zoals kostenbesparingen. Waar de NMa accentverschillen legt in het meewegen van niet-economische belangen en wat precies de betekenis is van 'economische en technische vooruitgang', zal moeten blijken uit toekomstige beslissingen en publicaties van de NMa of uit eventuele beleidsregels van de minister. De beschikbare gegevens duiden er op dat MVO-gerelateerde doelen voor de NMa per definitie aan onbelemmerde concurrentie en economische efficiëntie ondergeschikt zijn.

[6] Trouw, Bij mededinging tellen ook andere belangen dan economische mee, 12 maart 1997.

[7] Taco Mulder, Jorritsma beloont de NMa met onafhankelijkheid, *Het Financieele Dagblad*, 21 maart 2001; Jorritsma wacht spannend debat over zelfstandiger positie van NMa, *Het Financieele Dagblad*, 28 januari 2002.

[8] Tweede Kamer, 2000-2001, 27 639 nr. 4 en 5.

[9] P.J. Plug, Syntheserapport evaluatie Mededingingswet, 30 mei 2002, [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)

[10] SER, Evaluatie en aanpassing Mededingingswet, Den Haag, 2003.

[11] NMa, *Jaarverslag 1999*, Den Haag 2000. Toespraak P. Kalbfleisch 17 nov. 2005, [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl).

### Samenwerkingsvormen

Vervolgens de tweede vraag. Dat MVO als concept weinig ruimte in het markttoezicht krijgt, wil nog niet zeggen dat initiatieven tot MVO daadwerkelijk worden belemmerd. Dit artikel spitst zich toe op een bepaalde categorie van MVO-initiatieven, gericht op samenwerking tussen bedrijven om maatschappelijke belangen elders in de productketen te dienen. Ketenverantwoordelijkheid is bij uitstek een terrein waarop samenwerking tussen concurrenten van belang is. Zeker in het geval van internationale ketens staan er vaak prominente MVO-kwesties op het spel: milieubelangen, mensenrechten en arbeidsrechten.

Tot op zekere hoogte kunnen bedrijven op eigen gelegenheid stappen ondernemen om hun verantwoordelijkheden in de keten te nemen, bijvoorbeeld door met hun toeleveranciers in gesprek te gaan. Maar om echt effectief te zijn is het veelal nodig met sectorgenoten samen te werken. Door samenwerking is het mogelijk minimumprijzen af te spreken die ruimte laten voor verantwoorde productiewijzen of om MVO-keurmerken in te voeren. Samenwerking tussen concurrenten en tussen groepen van leveranciers en afnemers, toetst de NMa aan de Mededingingswet en de Europese regelgeving. Bepaalde vormen van samenwerking zijn toegestaan. NMa en Europese Commissie hebben daarover richtlijnen gepubliceerd. Het gaat niet om het doel van de samenwerking, maar om de effecten ervan op de mededinging: die mag niet worden geschaad.

Horizontale samenwerking, tussen concurrenten, mag niet als daarbij afspraken worden gemaakt over prijzen, marktverdeling of discriminerende leveringsvoorwaarden (verschillende prijzen of voorwaarden voor bepaalde klanten). Ook als het gaat om compensatie voor de dominante marktmacht van leveranciers of klanten, geldt het verbod. Een vorm van samenwerking tussen concurrenten die wel is toegestaan, is het delen van informatie. Hieraan zijn echter strikte voorwaarden verbonden: de onzekerheid van een bedrijf over toekomstig gedrag van zijn concurrent mag niet kleiner worden.

Verticale samenwerking, bijvoorbeeld ter verkrijging van informatie over de werking van de keten, krijgt meer ruimte. Dit is toegestaan als deelnemende bedrijven als leverancier samen minder dan 30% van de markt hebben. Voorwaarde is ook dat er geen afspraken worden gemaakt die in een hogere prijs voor de consument aan het einde van de productketen kunnen resulteren. Productcertificering en gedragscodes zijn toegestaan, mits ze

geen minimumprijzen regelen of anderszins de mededinging belemmeren.

Een belangrijk motief voor MVO-samenwerking binnen ketens is het uitschakelen van onderlinge concurrentie, eventueel door het hanteren van minimumprijzen of het afspreken van gezamenlijke afnamevoorwaarden. Het verlagen van concurrentiedruk vergroot de ruimte van bedrijven om maatschappelijke overwegingen in hun ketenbeleid op te nemen. Het zet een rem op de *race to the bottom*, waarin slechte werk- en milieu-omstandigheden in ontwikkelingslanden worden gebruikt teneinde dezelfde kostenbesparingen als de concurrentie te verkrijgen. Initiatieven voor onderlinge afspraken die uit deze motivatie voortvloeien, zijn echter krachtens de Europese en Nederlandse mededingingsregels verboden. Wat rest zijn bescheiden mogelijkheden voor het nemen van ketenverantwoordelijkheid, zoals gezamenlijke informatieverschaffing. Keten-MVO wordt door het markttoezicht niet onmogelijk gemaakt, maar de beschikbare mogelijkheden worden wel flink beperkt.

### Conclusie

De NMa houdt inmiddels negen jaar toezicht op de Nederlandse markt. In deze periode heeft MVO zich in vele gedaanten gemanifesteerd. Ketenverantwoordelijkheid is de belangrijkste. Toch zijn NMa en MVO zo weinig met elkaar in aanraking

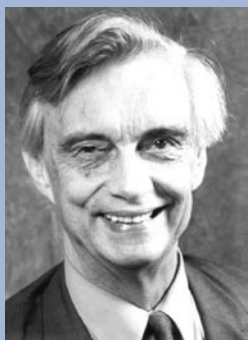
**Een vorm van samenwerking tussen concurrenten die wel is toegestaan, is het delen van informatie, zij het onder strikte voorwaarden**

gekomen dat het nog altijd onduidelijk is wat precies hun onderlinge relatie is. De regelgeving zegt niets over MVO en er zijn nauwelijks zaken geweest, waarin NMa-besluiten deze leemte aanvullen. De Mededingingswet erkent MVO niet als concept dat op eigen kracht tot ontheffing van het kartelverbod leidt. De belangrijkste vormen van samenwerking die voor ketenverantwoordelijkheid relevant zijn, stuiten op een verbod van de NMa en de Europese Commissie. Er is nog ruimte voor MVO, bijvoorbeeld door nieuwe beleidsregels of nieuwe jurisprudentie over de betekenis van 'economische vooruitgang'. Bovendien zijn niet alle vormen van samenwerking verboden. De Mededingingswet is een obstakel voor MVO, maar het is nog te vroeg te bepalen hoe groot de belemmerende werking precies is.



# ‘Ik knap de vuile was op van anderen’

**Jan Glastra van Loon werd op 16 maart 1920 in Nederlands-Indië geboren. Hij studeerde onder meer rechten en filosofie en promoveerde in de rechtsgeleerdheid. Eind jaren zestig speelde Glastra van Loon een grote rol bij de ontwikkeling van het partijprogramma van D66. Na een loopbaan als hoogleraar rechtsfilosofie in Leiden, werd hij op 13 juni 1973 voor D66 staatssecretaris van Justitie in het kabinet-Den Uyl (1973-1977).**



## Wetenschapper in de politiek

Ook al had Glastra van Loon niet veel ervaring in de actieve politiek, toch werd hij staatssecretaris van Justitie, onder meer belast met strafrechttoepassing. Op 14 mei 1975 stond in het *Algemeen Dagblad* een artikel met de kop ‘Ik knap de vuile was op van anderen’.<sup>1</sup> In het interview trok Glastra van Loon fel van leer tegen zijn politieke voorgangers, die volgens hem te veel verantwoordelijkheden hadden laten liggen. De gevangenen zaten op dat moment overvol en veroordeelden moesten geruime tijd wachten voordat zij daadwerkelijk hun straf konden uitzitten. De staatssecretaris werkte aan een gratieregeling,

waarbij zesduizend schuldigen aan kleine vergrijpen hun gevangenisstraf konden afkopen. Op 17 mei 1975 verschenen zowel in *Vrij Nederland* als in *Het Parool* nieuwe interviews met Glastra van Loon. Hieruit bleek ook dat de staatssecretaris het fundamenteel oneens was met de hoogste ambtenaar op zijn departement, secretaris-generaal Albert Mulder.<sup>2</sup> Mulder zou te veel macht naar zich toetrekken.

Minister van Justitie Dries Van Agt (CDA) was furieus en zegde het vertrouwen in zijn staatssecretaris op. Hij stelde hem voor de keuze: excuses maken of aftreden. Het was opmerkelijk dat de minister over aftreden sprak, terwijl premier Den Uyl in Suriname was. Later zou Van Agt zeggen dat hij opzettelijk had nagelaten eerst contact met de premier te zoeken. Hij was er zeker van dat Den Uyl hem ‘in de mangel zou nemen en zou doormangelen, (...) dagen en nachten achtereen’ tot het moment dat hij alsnog tot een ander besluit zou komen.<sup>3</sup> Daarbij kwam dat Van Agt stelde dat hij, omdat de vertrouwensband met zijn staatssecretaris was verbroken, staatsrechtelijk het recht had Glastra van Loon voor ontslag bij de premier voor te dragen. Indien de premier dit zou weigeren, kon hij alsnog besluiten de staatssecretaris diens bevoegdheden te ontnemen. Tevens had Van Agt nagelaten eerst, zoals gebruikelijk was, overleg met D66-fractieleider Jan

Ministers komen en gaan met de kabinetten waarin ze zitten, maar sommigen moeten voortijdig hun biezen pakken. Dat geeft veelal beroering en roept vragen op. In *De laan uit* – over het gedwongen vertrek van bewindslieden in de Nederlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog – de achtergronden van de val van Ch.J.M.A. van Rooy, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Terlouw te hebben. Van Agts halsstarrige optreden kwam hem op veel kritiek te staan.

## Een onoverbrugbaar meningsverschil

Glastra van Loon betuigde geen spijt en het conflict tussen de twee bewindslieden sudderde voort. De staatssecretaris ontving steun van de vereniging voor strafrechthervorming, de Coornhert Liga, en van gevangenisbewaarders uit diverse steden. Den Uyl poogde de twee bewindslieden bij elkaar te brengen. Van Agt besloot daarop een ultimatum te stellen: Glastra van Loon diende in het openbaar excuses te maken voor de interviews en het gevangeniswezen zou uit zijn portefeuille worden gehaald. Na een nacht van vergaderen besloot Glastra van Loon om op vier uur ’s ochtends op woensdag 28 mei 1975 zijn ontslag in te dienen. Fractieleider Terlouw stelde drie voorwaarden om een dreigende kabinetscrisis af te wenden. De nieuwe staatssecretaris moest een D66’er zijn, het takenpakket zou hetzelfde blijven en Van Agt zou geen ‘triomfalistische’ uitspraken over de kwestie meer doen. Uiteindelijk vond D66 het conflict geen kabinetscrisis waard.

Op woensdag 4 juni werd er in de Kamer over de kwestie gedebatteerd. De meerderheid schaarde zich achter minister Van Agt, maar er was ook scherpe kritiek van vooral de progressieve regeringspartijen. PvdA-fractievoorzitter Ed van Thijn zei: ‘Wij zullen de Minister niet behandelen zoals hij zijn Staatssecretaris heeft behandeld. Dat betekent dat wij niet van plan zijn, de staatsrechtelijke stap te zetten om het vertrouwen in hem op te zeggen’.<sup>4</sup> De crisis was bezworen maar de sfeer in het kabinet was ernstig verpest.

[1] *Algemeen Dagblad*, 14 mei 1975

[2] *Vrij Nederland*, 17 mei 1975 en *Het Parool*, 17 mei 1975

[3] Peter Bootsman en Willem Breedveld, *De verbeelding aan de macht. Het kabinet-Den Uyl, 1973-1977*, Den Haag 1999, p. 60.

[4] *HTK* 1974-1975, p. 4786.

[4] *HTK* 1974-1975, p. 4786.

# Europa Utopia?

**Na veertien jaar directe betrokkenheid vanuit het gemeentelijk niveau met Europa en de Europese ontwikkeling en vanaf 2000 tot heden als toeschouwer aan de zijlijn – Europa blijft nu eenmaal intrigeren – enkele observaties.**

**D**e vraag of wij, indien de Eerste en Tweede Wereldoorlog niet zouden hebben plaatsgevonden, ook naar één Europa zouden streven, is te afschuwelijk om te stellen. Toch is het een feit dat de definitieve aanzet tot het Europa in de gedaante zoals wij er heden over spreken, een direct gevolg is van die oorlogen. Ook bij de recente discussie over het al dan niet aanvaarden van de Europese grondwet, werd dit beeld van oorlogsgevaar gehanteerd.

Op 5 mei 1949 werd in Londen met de oprichting van de Raad van Europa de aanzet gegeven met als doel bevordering van de Europese eenheid. Langs die lijn is de Europese ontwikkeling gelijkmatig verlopen. Het bestaan van het IJzeren Gordijn en later de Berlijnse Muur heeft de aandacht in de eerste jaren weliswaar sterk tot West-Europa beperkt, maar inmiddels zijn zo'n 46 landen op basis van hun democratische en juridische beginselen lid van deze wat met recht thans een Pan-Europese organisatie kan worden genoemd.

## Europese instellingen

De sociaal/culturele en juridische samenwerking in het kader van de Raad van Europa heeft stap voor stap geleid tot verdieping en eenwording op talloze terreinen. Dit vond plaats door het vergelijken van situaties in de lidstaten, het zoeken naar gemeenschappelijke kenmerken en vervolgens door het al dan niet in verdragen, conventies en uitspraken bestrijken van tal van maatschappelijke vraagstukken.

Inmiddels zijn zo'n 200 bindende verdragen en een groot aantal aanbevelingen tot stand gekomen over onderwerpen als onderwijs, cultuur, intolerantie, vreemdelingshaat, milieu, aids, drugs, criminaliteit, media, gegevensbescherming, democratisch bestuur en mensenrechten in het algemeen. Daarom wordt deze instelling wel als het 'geweten van Europa' aangeduid. Deze ontwikkeling naar Europese eenheid maakte het mogelijk jaren later de stap naar integratie via de Europese Unie te maken. Zonder eenheid immers geen integratie. De economische samenwerking in Europees verband, begonnen met het Verdrag van Rome op 25 maart 1957, laat een meer schoksgewijs beeld zien. Wat

sinds het Verdrag van Maastricht op 7 februari 1992 de *Economische Unie* wordt genoemd, heeft de gemoederen regelmatig beziggehouden. Vrij verkeer van mens en goed en vrije vestiging zijn bedreigender dan de vaak even indringende gevolgen van de besluiten van de Raad van Europa. De rol van deze organisatie is dan ook ten onrechte op de achtergrond geraakt, terwijl deze zeker nog niet is uitgespeeld. De canon van Nederland vermeld bij het venster *Europa* slechts de Europese Unie!

De meest recente opwinding rond de Economische Unie is die over de totstandkoming van de Europese grondwet. Een nieuwe bestuurlijk-juridische ordening op supranationaal niveau was dringend nodig, maar achteraf gezien bij voorbaat kansloos, nu feitelijk sprake is van minimaal twee groepen lidstaten. Voor een deel daarvan is de integratie al

Vrij verkeer van mens en goed en vrije vestiging zijn bedreigender dan de besluiten van de Raad van Europa

ver gevorderd en lijkt een kritisch stadium te zijn bereikt. Voor het andere deel biedt de Unie nog slechts positieve kanten.

De Europese *steunfondsen* oefenen nog steeds een grote en misschien wel de meeste aantrekkingskracht uit. Begrijpelijk voor landen aan het begin van hun economische ontwikkeling. Het handhaven van die fondsen voor landen met een betere economische ontwikkeling leidt echter tot een fixatie op Brussel. Naast afhankelijkheid, eigen aan het systeem van subsidies, veroorzaken zij tevens een verlamming van de supranationale ontwikkeling. Op een bepaald moment is het middel van fondsen uitgewerkt en zullen landen op eigen kracht verder moeten.

## Een nieuw scenario

Binnen de huidige opbouw van Europa moeten wezenlijke wijzigingen worden aangebracht die aan een eventuele nieuwe Europese ordening, al dan

niet via een grondwet, vooraf dienen te gaan. Zeker nu de geografische reikwijdte van de Raad van Europa en van de Europese Unie nagenoeg gelijk is geworden, is er alle reden beide organisaties op samenhang, overlap en afstemming te onderzoeken. Het streven naar één orgaan is wellicht een brug te ver en in ieder geval niet eenvoudig, voortgaan op de huidige weg maakt de structuur steeds complexer. De in de boezem van de Europese Unie levende gedachte deze organisatie in 2010 lid van de Raad van Europa te laten worden is in mijn ogen een onbegrijpelijke lijn. Het geeft wel aan dat deze organisaties een eigen dynamiek hebben ontwikkeld en uit zijn op eigen behoud. Dit maakt sturing extra gecompliceerd.

Alleen al de overlap op gebieden als mensenrechten en democratische ontwikkeling, maar ook het bestaan bij beide organisaties van een parlement, een raad van ministers, een permanente vertegenwoordiging van landen en kantoren in een reeks van landen zouden tot herbezinning moeten nopen. Europa moet een structuur krijgen met meer evenwicht tussen de sociaal-culturele en de economische peilers. Dat schept ook helderheid over de prioriteiten van de Europese eenwording, tot hoever wij met de integratie via een open markt willen gaan en hoe de wegen van de besluitvorming moeten lopen.

## Europa moet een structuur krijgen met meer evenwicht tussen de sociaal-culturele en de economische peilers

Het streven naar één samenhangend Europa is een Utopia, zolang de huidige niet echt gestuurde situatie niet indringend wordt herzien. Met realiteitszin moet worden voortgegaan, met een kritische blik op de wegen en de middelen en met het verder uitbuiten van de specifieke kracht van dit continent die in de verscheidenheid ligt. Dis is dringend nodig voor een goed draagvlak bij de bewoners.

### Rol en positie van gemeenten

Opvallend, maar gezien de start niet onverklaarbaar, is dat het opzetten van het Europees huis van boven af, op regeringsniveau, heeft plaatsgevonden. Staatslieden en diplomatieke vertegenwoordigers bepaalden de toon; in essentie is dit gedurende de periode van zo'n vijftig jaar niet veranderd. Intrigerend is dat met het streven naar Europese

eenheid tegelijk wordt gesproken over 'het Europa van de burgers' en 'de Europese burger'. De gedachte dat met het creëren van een supranationaal bestuur ook burgers zich daaraan zouden aanpassen, staat haaks op de behoefte en soms de noodzaak van de burger zijn eigen identiteit te behouden. Zo heeft ook het samenwerken in politiek verband nog niet tot één Europese politieke partij geleid, hoogstens tot samengestelde politieke groeperingen.

Gemeenten hebben als vertegenwoordigers van wat zo treffend de *grassroots democracy* of de 'leefgemeenschap' wordt genoemd, schoorvoetend een volwaardige erkenning in Europees verband gekregen. Naast het *Congress of Local and Regional Authorities*, dat pas op 17 januari 1994 als derde bestuurlijke peiler van de Raad van Europa werd erkend, kreeg bij de Europese Unie het *Comité van de regio's* bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht op 7 februari 1992 een positie als adviesorgaan.

Onder druk van de overkoepelende Europese vereniging van gemeenten, the *Council of European Municipalities and Regions*, heeft de toenmalige voorzitter van de Europese Raad, minister-president Lubbers, het begrip *subsidiariteit* in de tekst van het verdrag opgenomen. Dit van oorsprong uit het kerkelijke recht afkomstige begrip duidt op het beginsel dat verantwoordelijkheden zo laag mogelijk worden gelegd. Toegepast op de Europese situatie heeft invoering van dit begrip, omdat verdere verduidelijking ontbrak, geleid tot de vraag of het wel echt gaat over de positie van de gemeenten in relatie tot Europa dan wel eerder over de positie van de lidstaten.

Maar zijn het niet juist de gemeenten die de basis van Europa vormen? Hebben zij niet als eerste te maken met veranderingen in de opvattingen en gedragingen van hun burgers? In bijna alle gemeenten bevinden zich, soms zelf in verrassend grote aantallen, inwoners met buitenlandse nationaliteiten of contacten met alle gevolgen voor specifieke vragen en situaties van dien. Om van veranderingen bij bedrijven nog maar te zwijgen.

Vóór de opkomst van de staat als politiek-bestuurlijke eenheid waren het ook de steden die in Europa de economische relaties bepaalden. Interessant is dat tussen de vroegere Hanzesteden – een gemeentelijke Europese unie *avant la lettre* – nog steeds banden bestaan en uitwisselingen plaatsvinden. Ook los daarvan bieden binnen het nieuwe

Europa oude relaties nog steeds een basis voor hernieuwd contact. In de geest van de grondleggers van Europa ontstonden tengevolge van de Wereldoorlogen rechtstreekse contacten tussen gemeenten, soms duidelijk ingegeven door ontmoetingen uit de oorlog, daarna door persoonlijke relaties, maar tegenwoordig ook steeds meer om allerlei andere redenen.

### Besluit

Zo zijn er gaandeweg binnen Europa gemeentelijke netwerken ontstaan op gebieden als criminaliteitspreventie, cultuur, economische ontwikkeling, educatie, nucleaire energie, milieubescherming, gelijkberechtiging, informatiemaatschappij, infrastructuur, lokale democratie, management, gezondheidszaken, toerisme, jongeren en sport. Dit alles naast het gemeenten overkoepelende netwerk van de *Council of European Municipalities and Regions*.

Voor het hedendaags gemeentebestuur moet het een normale zaak zijn naast de lokale oriëntatie ook de blik en activiteiten op Europa te richten. Naast de traditionele stedenbanden, kan men kiezen voor al of niet permanente deelname aan Europese netwerken, citymarketing voor de eigen gemeente

binnen Europa, concrete samenwerkingsprojecten tussen Europese partners voor een bepaalde periode of banden met herkomstlanden. Het onderkennen van deze mogelijkheden op lokaal draagt bij aan het bouwen van draagvlak voor Europa.

**Vóór de opkomst van de staat als politiek-bestuurlijke eenheid waren het ook de steden die in Europa de economische relaties bepaalden**

Zal de Duitse voorzitter van de Europese Raad belangrijke veranderingen bewerkstelligen of wordt het weer veel opwindend met weinig succes? De wezenlijke gebreken – structuur en basis – van het Europese huis dragen niet bij aan het draagvlak voor Europa dat eerder lijkt af- dan toe te nemen. De vergezichten die dit in allerlei opzichten unieke continent biedt, vragen indringend om bezinning. Nederland, ooit vooroplopend bij de Europese gedachte, lijkt naar de achterhoede te zijn verdwenen.

## BOEKSIGNALEMENT

### Veel tips, weinig nieuws

Jos Delnoij e.a., *Morele oordeelsvorming en de integere organisatie*, Budel: Damon 2006, ISBN 90 5573 695 3

Een bundel met achtergrondartikelen over filosofische en historische ontwikkelingen op het gebied van ethiek en integriteit. Henk van Luijk, de founding father van de morele oordeelsvorming in organisaties, wijst in het openingsartikel op het belang van morele oordeelsvorming, nu in onze samenleving het morele houvast is verdwenen en elk individu een eigen morele competentie moet opbouwen, vaardigheid moet ontwikkelen om morele kwesties te herkennen en op te lossen. Hij maakt onderscheid in persoonlijke en sociale integriteit. De eerste is de grondslag van de tweede, de fatsoenlijke en beschaafde samenleving. Het boek is bevat artikelen die zijn geba-

seerd op praktische ervaringen, geschreven door een groot aantal organisatieadviseurs en trainers op het gebied van de morele en filosofische vorming in de praktijk. Het geeft de lezer talrijke tips en aanwijzingen om in de eigen organisatie de morele oordeelsvorming een handje te helpen. Inmiddels zijn er veel uitstekende boeken op dit terrein voorhanden en kan worden geconstateerd dat ook in dit boek allerlei ideeën en werkwijzen worden behandeld die elders al zijn verschenen. Het is dan ook de vraag of er nog veel nieuws te melden valt.

### Commissies hebben toekomst

Martin Schulz e.a., *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag: Sdu 2006, ISBN 90 1211938 3

Vrijwel altijd wordt er in Nederland in commissie bestuurd. Voor elk maatschappelijk probleem wordt een commissie ingesteld. En toch is er veel kritiek op de praktijk van besturen in commissie. Maar vooralsnog leidt die kritiek niet tot wijziging van de bestaande praktijk. Waarom is er zoveel kritiek op commissies en wordt er tegelijkertijd zo gretig gebruik van gemaakt? Wat doen allerlei commissies, hoe worden ze samengesteld, hoe gaan ze te werk en wat gebeurt er met hun rapporten? Een boekje over de wondere wereld van het besturen in commissie. Het wil afrekenen met allerlei vooroordelen en concludeert dat commissies ook in de toekomst een belangrijke rol voor de praktijk van het openbaar bestuur te vervullen hebben.





Herman Jansen, *De ambtenarenplaag, Vooroordelen over ambtenaren: waarheid of onzin?*, Eindhoven: Pepijn, 2006, ISBN 9080757470

## Ambtenaren plagen: helpt het?

‘Alles wat je aandacht geeft groeit.’ Dat is een bekend didactisch principe dat goed werkt in de omgang met kinderen, zo kan ik inmiddels uit ervaring melden. Uitgaande van dat principe moet je vooral aandacht geven aan gewenst gedrag (geweldig dat je dit keer ook je korstjes hebt opgegeten) en ongewenst gedrag (gezeur om een snoepje) waar mogelijk negeren, dan waait het vaak vanzelf weer over.

Ook in een organisatorische context kan aandacht vragen voor dit didactisch principe buitengewoon behulpzaam zijn. Het kan ertoe bijdragen dat mensen zich ervan bewust worden dat het niet alleen voor de sfeer in de organisatie maar ook voor de effectiviteit van de eigen interventies doorgaans erg helpt als men elkaar ook complimenten leert geven voor zaken die goed gaan in plaats van elkaar slechts vliegen af te vangen en voortdurend verwijten te maken als het ergens onverhoopt misloopt.

Ik heb lange tijd getwijfeld of ik deze boekbespreking wel zou schrijven, omdat het naar mijn gevoel tegen bovenstaand principe ingaat. Eigenlijk denk ik namelijk dat *De ambtenarenplaag* van Herman Jansen een boekje is dat je het best maar kunt negeren en waaraan je dus eigenlijk zo min mogelijk aandacht zou moeten besteden. De auteur zet in zijn boekje eerst een aantal evidente vooroordelen over ambtenaren op een rij, om ze vervolgens allemaal zonder enig voorbehoud voor waar te verklaren door nogal selectief en in ieder geval suggestief wat berichten uit de krant en persoonlijke frustraties op een rij te zetten en verder als bewijs uit het ongerijmde naar enkele gesprekken met ambtenaren te verwijzen, waarvan we maar moeten aan-

nemen dat ze echt bestaan omdat die volgens de auteur anoniem zouden willen blijven. Wat kun je daar als recensent voor complimenten over maken? Ongetwijfeld zullen er mensen zijn die zich in de beschouwingen van Jansen herkennen en er een bevestiging van eigen vooroordelen in zien. Die zullen wellicht met de verschijning van dit boekje geholpen zijn. Maar of dat nu rechtvaardigt om er verder ook iets aardigs over te zeggen?

Ambtenaren zijn bureaucraten, verzinnen teveel regels, smijten ons geld over de balk, maken misbruik van hun macht, houden niet van transparantie en bovendien zijn het er teveel, aldus de auteur. Het zijn vooroordelen, zo geeft hij toe. Maar ze zijn allemaal waar, zo is hem uit eigen onderzoek gebleken. Dat onderzoek behelst echter niet een poging die vooroordelen te ontcrachten, zoals het hoort (om ze te kunnen falsifiëren, om het in wetenschappelijk jargon te zeggen), maar juist om ze bevestigd te krijgen door te zoeken naar anderen die ongeveer hetzelfde zeggen of althans lijken te zeggen. Ik ken een groot aantal mensen dat al sprekend in het boekje van Herman Jansen wordt aangehaald. Maar ik vraag me af of ze zich herkennen in de wijze waarop dat gebeurt en de gevolgtrekkingen die de auteur aan hun uitspraken verbindt.

Alles wat in de afgelopen jaren op het terrein van onderwijs en zorg, politie en justitie, bestuur en politiek tot publieke en politieke onvrede heeft geleid, zet de auteur eenvoudig achter elkaar (beloningen, regeldruk, bestuursdichtheid, fraude) en schuift dat voor het gemak de ambtenaren in de schoenen. Voor alle helderheid: ik zou zeker niet willen beweren dat alles goed gaat met het werk dat ambtenaren verrichten. Maar we moeten wat er misgaat wel in perspectief zien en ook aandacht blijven geven aan alles wat goed gaat maar juist daarom in de media en in het publieke en politieke debat onbesproken blijft. Anders is het borrelpraat.

Nou vooruit, bij wijze van afsluiting toch nog een compliment. De vragen waarmee Herman Jansen zijn beschouwing begint, zijn interessant: ‘Wat heb ik toch tegen ambtenaren? En ik ben niet de

enige. Ik ken er veel, heel veel die een afkeer hebben van de ambtenarij. Voornamelijk ondernemers natuurlijk. Waarom hebben wij zo’n hekel aan ambtenaren?’ Interessante vragen, zonder meer. Hulde! Maar om die vragen van een antwoord te voorzien, is toch echt iets anders nodig dan wat vooroordelen te verkondigen en die dan maar op basis van alle negatieve berichten over ambtenaren (en aanverwanten) voor waar te verklaren. Daarvoor is zelfonderzoek nodig en moet je niet naar de ander, maar vooral naar jezelf durven kijken: is het jaloezie, gemakzucht, populisme, onwetendheid? Het zou heel goed zijn als de auteur ons alsnog eens van een eerlijk en oprecht antwoord op die vragen zou voorzien.

Mark van Twist, Universiteit Nijmegen



Dirk Wolthekker (red.), *Een keten van macht. Amsterdam en zijn burgemeesters vanaf 1850*, Amsterdam: Balans 2006, ISBN 90 5018 801 X

## Amsterdamse burgemeesters

In Amsterdam eindigt de regententijd nooit, klaagde *De Telegraaf*, toen Gijsbert van Hall op 1 februari 1957 tot burgemeester van de hoofdstad was benoemd, ook al belemmerde deze verzuiking het dagblad niet de nieuwe burgervader met instemming te begroeten. De effectenhandelaar en bankier Van Hall paste inderdaad geheel in het rijtje van vermogende mannen van stand, veelal van liberale huize en academisch geschoold, die hun bestuurlijke gaven aan de hoofdstad zouden wijden. Hun bijzondere komaf was dus eerder regel dan uitzondering, maar wat de doorslag gaf was of zij zich in hart en nieren Amsterdammer voelden, tegelijk de economische belangen van de grachtengordel behartigden en zich ook thuis voelden in een gemeentebestuur met



een meerderheid van sociaal-democraten en daarom meer dan een gemiddeld gevoel voor de vele sociale noden van de stadsbevolking moesten hebben. Alleen deze mix van eigenschappen kon hun ambtsperiode tot een succes maken, want het was nu eenmaal een moeilijke stad, zei Van Hall bij zijn installatie, 'een Amsterdammer neemt niet gauw iets van een ander aan. Hij accepteert het gezag als zodanig heel moeilijk en is uiteindelijk steeds zijn eigen gezag'.

In mei 1967 wordt hem eervol ontslag verleend, nadat hij tien jaar lang de meest woeste rellen van nozems, fascisten, hippies, kabouters, krakers, protestgroepen, 'schorriemorrie', bouwvakkers en communisten over zich heen had gekregen en het met de openbare orde goed mis ging. Het werd hem allemaal te veel, zeker toen het huwelijk van Beatrix en Claus op 10 maart 1966 op een grote rel uitliep en een commissie met een vernietigend rapport kwam. Het is een van de portretten van burgemeesters die vanaf 1850 de hoofdstad bestuurden. Vanaf de nieuwe Gemeentewet van Thorbecke (1851) veranderde het gemeentebestuur, doordat de kongressen rond de benoeming van de burgervader door het centrale landsgezag werden doorbroken en er meer openheid van bestuur kwam. Het belangrijkste was wel dat de raad het hoogste gezag in de gemeente werd. Alle burgemeesters die vanaf die tijd tot en met Job Cohen de stad bestuurden, eenentwintig in getal, worden in dit boek geportretteerd en in een context van economische en maatschappelijke ontwikkeling van de hoofdstad gesitueerd.

Een mooie en interessante kaleidoscoop van portretten, vlot geschreven en anekdotisch van aard. Het boek is vooral te typeren als een journalistiek product, want de auteurs hebben uit gepubliceerde bronnen geput, vooral kranten en tijdschriften, die de hoofdrolspelers een levendig karakter geven. Het is jammer dat de inleiding wel erg summier is over de opzet van het boek en dat een afsluitend hoofdstuk van de redacteur ontbreekt. De lezer blijft zitten met de vraag of achter al die portretten, al die veelkleurige burgemeesters, een patroon is

te onderkennen. Had *De Telegraaf* gelijk: allemaal regenten? Welke *filosofie* ligt aan anderhalve eeuw stadsbestuurders ten grondslag en welk *profiel* is daaruit voortgekomen? Het boek heeft nu toch te veel het karakter van een serie gebundelde portretten. Een gemiste kans om een dieper gravend en veelkleurig geïllustreerd boek uit te brengen over zo'n mooi onderwerp als de bestuurlijke zetel van 's lands hoofdstad.

Prof. dr. Hans van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam



Krijn van Beek & Yvonne Zonderop (red.), *30 plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda*, Amsterdam: de Volkskrant/J.M. Meulenhoff 2006, ISBN 90 2907 7905

## De sociale agenda

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO nam het initiatief voor een sociale agenda voor de naaste toekomst, de Volkskrant wijdde er een serie publicaties aan. Meer dan zeventuizend lezers discussieerden mee. Een panel van wijzen werd ingeschakeld en de resultaten liggen nu voor ons. Uiteindelijk zijn zeven thema's geselecteerd die de sociale agenda bepalen. Over elk van de thema's is een essay opgenomen met twee bijbehorende co-referaten en een selectie van reacties van deelnemers aan het debat. Deze opzet leidt ertoe dat soms prikkelende gedachten worden geuit, die daarna in een co-referaat van niet minder prikkelend commentaar worden voorzien. Zo bepleit René Diekstra in zijn essay over goede burgers een campagne onder leiding van de overheid om te bevorderen dat iedere Nederlander vrijwilligerswerk als zijn of haar morele plicht gaat zien en ten minste enkele uren per week daaraan geeft. In haar co-referaat wijst Marijke Steenbergen van het landelijk kennisinstituut op het gebied van vrijwillige

inzet CIVIQ er echter op, dat hierdoor een vrijheid om zelf voor verantwoordingelijkheid en betrokkenheid te kiezen, wordt weggenomen. Het is daarom goed, dat het boek afsluit met een hoofdstuk dat de eigenlijke sociale agenda bevat. Daarin geeft het panel een rangschikking van in totaal dertig plannen. Criterium voor de selectie was de werkzaamheid in de praktijk. Het plan om vrijwilligerswerk tot burgerplicht te maken wordt gerangschikt onder de slecht scorende plannen. De hoogste score is voor een initiatief van de voetbalclub FC Twente om een achterstandswijk te adopteren. Een gelijke waardering kreeg het voorstel van de provincie Zuid-Holland om sociale mentoren te koppelen aan mensen die niet of nauwelijks aan de maatschappij deelnemen. Het panel vindt deze relatief eenvoudige plannen goed passen bij de behoefte van de samenleving haar eigen problemen ter hand te nemen en niet steeds bij de overheid aan te kloppen. Niet alle plannen die hoog scoren zijn echter eenvoudig te realiseren. Zo wordt voorgesteld kinderen uit de sociaal-economisch laagste klasse over alle scholen te spreiden. Geen nieuwe gedachte, maar volgens het panel wel vernieuwend. Omdat het panel ook wel de nodige hindernissen in de uitvoering ziet, wil het dit plan op experimentele basis uitgevoerd zien. Het zou echter wel eens kunnen zijn dat het juist deze hindernissen zijn die tot nu toe een belemmering vormen voor de realisering van deze gedachte. Het realiteitsgehalte van de gepresenteerde plannen is niet altijd even groot. Maar dat mag geen reden zijn deze plannen voor een beter Nederland niet serieus te nemen. Want het gaat wel degelijk om een urgente agenda.

Gert Schutte, oud-lid Tweede Kamer

## Oriëntalisme en Aida

**D**e elfde stelling bij mijn proefschrift luidt: 'De totstandkoming van Verdi's *Aida* kan verklaard worden als een gevolg van de incorporatie van Egypte in de semiperifere zone van de kapitalistische wereldeconomie'. Dat zit zo. In de eerste helft van de negentiende eeuw had Egypte zich grotendeels van het Osmaanse Rijk losgemaakt. Doorslaggevend was de Amerikaanse Burgeroorlog. Het Egyptische katoen kon dat van de geblokkeerde zuidelijke staten vervangen en zo raakte Egypte binnen de werkingssfeer van de wereldeconomie, echter niet als een perifeer, door het Westen gekoloniseerd gebied, maar als een semi-autonome staat. De vertegenwoordiger van de Hoge Porte in Istanboel zag zijn belastinginkomsten groeien en slaagde erin van de sultan vergaande zelfstandigheid te krijgen, alsmede de titel khedive, onderkoning. Terstond begon hij een grootscheeps moderniseringsprogramma, bekroond met een modern operagebouw in Cairo. De opera werd in 1869 met een voorstelling van *Rigoletto* geopend, ter gelegenheid van de opening van het Suezkanaal. De khedive had Verdi verzocht daarvoor een gelegenheidswerk te componeren, maar dat had de componist afgewezen. Bijgestaan door de Franse egyptoloog in zijn dienst, Auguste Mariette, gaf hij de hoop niet op. Verdi werd overgehaald een opera op een Egyptisch thema te schrijven. Op kerstavond 1871 vond de wereldpremière van *Aida* in Cairo plaats.

Het centrale thema is de gedoemde liefde tussen een Ethiopische prinses, die als slavin aan het hof van de farao verblijft, en de Egyptische veldheer Radames. Als zo vaak in opera's, zeker in die van Verdi, wordt de liefdesrelatie gecompliceerd doordat de hoofdfiguren publieke rollen hebben die een andere loyaliteit opeisen. Hier gaat het om de oorlog tussen Egypte en Ethiopië. Deze blijft echter op de achtergrond, want *Aida* is een intieme opera en de imposante triomfscène heeft als strekking de holheid en leegheid van het Egyptische rijk te demonstreren.

In *Culture and Imperialism* voert de Palestijns-Amerikaanse cultuurcriticus Edward Saïd *Aida* op als bewijsstuk in zijn theorie van het oriëntalisme, de theorie dat de westerse studie van en belangstelling voor de Oriënt op vooroordeel en arrogantie is gebaseerd. Zijn analyse is op een grondige analyse

### Klokkenluiders van de politiek

Vaak in de geschiedenis heeft muziek bijgedragen aan de vorming van identiteiten en naties, muziek als boodschapper of uitdrukking van pracht en praal, opwekking tot burgerdeugd en vaderlandsliefde, muziek als scheldwoord of eretitel, adhesiebetuiging of motie van afkeuring.

en oprechte muzikale waardering voor Verdi gebaseerd, maar zijn uiteindelijke conclusie is onverbiddelijk: 'De Egyptische identiteit van *Aida* maakte deel uit van de façade van de stad, de eenvoud en gestrengheid stonden op de imaginaire muren te lezen die in de koloniale stad de inheemse van de imperiale wijken scheidden.'

Dat Verdi zich op alle mogelijke manieren verdiept had in wat toen over de Egyptische gebruiken, cultuur en muziek uit de tijd van de farao's bekend was en zich daarbij geholpen wist door de beste Egyptologen van zijn tijd – onder wie Mariette – pleit hem vanzelfsprekend niet vrij in de ogen van Saïd. Als Verdi dat *niet* had gedaan, dan had Saïd hem dat overigens zonder twijfel minstens zo zwaar aangerekend, want de theorie van het oriëntalisme gaat altijd op.

Maar Saïd toont zich vreemd genoeg blind voor het feit dat Verdi ook in deze opera de kant van de onderdrukten kiest, de Ethiopiërs, ten opzichte van wie de Egyptenaren juist de imperialisten zijn. Nog aan het eind van zijn leven betuigt de componist zijn sympathie aan de Abessijnen, die toen door Italië werden aangevallen.

Zo gezien is het enige oriëntalisme van *Aida* de prachtige bruine teint van Sophia Loren als zij in de verfilmde opera (1953) *Aida* speelt. Renata Tebaldi zingt, een ideale combinatie.



Suezkanaal

# De representatieve parlementaire democratie

**Opnieuw is de regeermacht bij een coalitie terechtgekomen waarvan de samenstelling niet rechtstreeks uit de verkiezingsuitslag kan worden afgeleid en opnieuw is een regeerakkoord tot stand gekomen waarin de deelnemende partijen zich herkennen, hoewel de verkiezingsprogramma's op belangrijke onderdelen zijn gerelativeerd en breekpunten geen breekpunten bleken te zijn. De kiezer ziet dat winnen of verliezen voor het vormen van een coalitie er niet veel toe doet.**

## Politiek engagement neemt af

De Tocqueville wees erop dat de meeste mensen het eigenbelang zelden in de steek zullen laten om zich aan het algemeen belang te wijden.<sup>1</sup> Er ontstaat een merkwaardige evenwichtssituatie waarin zij zich aan het middelmatige conformeren en zich aan de druk van wederzijdse instemming onderwerpen. Zij zullen steeds meer hetzelfde willen met als gevolg dat de publieke opinie een factor van betekenis wordt. De politieke interesse van democraten is vooral op openbare rust gericht. Dat leidt volgens De Tocqueville er vanzelf toe dat de burger telkens weer nieuwe bevoegdheden aan het centraal gezag overdraagt met als uiteindelijk resultaat een fluwelen dictatuur.

Er ontstaat een alom aanwezige overheid die de samenleving modelleert, de staat als beschermer, ondernemer en opvoeder. Wat de burgers niet meer van elkaar verwachten, verwachten zij van de staat. Tegelijkertijd willen zij van de overheid een non-interventiehouding. De omvang die de staat zou krijgen, maakt hem vervolgens kwetsbaar in zijn optreden tegenover het publiek dat te hoop loopt als het denkt dat hun belang in het gedrang komt. Zodra het landsbestuur in gebreke blijft, lijkt het of de samenleving instort. Dan worden nieuwe posities ingenomen met verschuivingen in machtsverhoudingen als gevolg en op onvrede gebaseerde politieke bewegingen.

Er is inderdaad sprake van politieke en bestuurlijke centralisatie, van een nieuwe élite in politiek, handel en industrie en van een egalitaire consumptiemaatschappij waar het vooral gezellig moet zijn. De druk van wederzijdse instemming is zichtbaar en leidt meer en meer tot consensuspolitiek, maar de consensus is broos. Het Nederlandse poldermodel is tegen zijn eigen grenzen opgelopen, sociale structuren zijn verzwakt, de

materialistische benadering van mens en maatschappij is dominant geworden.

Een verkenning van het SCP leert dat vanaf 1975 tot 2004 de tevredenheid over de overheid een opgaande lijn vertoont, maar daarna sterk is gedaald.<sup>2</sup> In de periode tot 2020 verwacht een ruime meerderheid van de bevolking dat de maatschappelijke en politieke betrokkenheid zal afnemen, maar die met belangenorganisaties zal toenemen. Dat laatste past in het proces van verdergaande individualisering en meritocratisering van de samenleving. Het is merkwaardig dat wordt verwacht dat het niveau van politiek bewustzijn toeneemt, maar dat dat eerder tot cynisme dan tot actieve betrokkenheid bij de politiek leidt.

De protestbereidheid neemt toe, passend in de benadering van Albert Camus, die stelde dat we bij gebrek aan een hogere waarde die ons handelen stuurt, in de richting gaan van onmiddellijke doel-



Alexis comte de Tocqueville  
(1805-1859)

**Elk maatschappelijk probleem wordt met nieuwe regels, structuren en meer geld opgelost ...**

treffendheid. Dat heeft niets te maken met een cultuurconflict, maar met toenemende onvrede over de wijze waarop de samenleving functioneert. Elk maatschappelijk probleem wordt met nieuwe regels, structuren en meer geld opgelost, systeemdenken in plaats van procesdenken. Het onbehagen neemt toe en het vertrouwen in de overheid neemt af. Het aantal leden van politieke partijen bedraagt, ondanks een recent licht herstel, nauwelijks 2% van de kiesgerechtigden, een zorgelijk gegeven als wordt bedacht dat van die 2% een kleine

[1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1835.

[2] Sociaal Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst*, okt. 2005.



minderheid – geschat op 10% - binnen de partijen actief is en dat de distributie van belangrijke politieke en bestuurlijke functies door en vanuit een groep van ongeveer 0,2% van de kiesgerechtigden geschiedt, de partijélites. Er is een gesloten circuit van waaruit men elkaar benoemt. Artikel 3 van de Grondwet is een romantisch idee geworden.

## De burger beschikt niet over alle informatie en de consequenties van een keuze worden niet altijd overzien

De organisatiegraad van de vakbonden daalde van 30% naar 25%. Ook daar bestaat een legitimatiecrisis. De vervaging van de klassieke tegenstelling tussen links en rechts tijdens de paarse kabinetten is met Balkenende IV onjuist gebleken, de polarisatie neemt weer toe. De politieke partijen hebben een probleem: hoe worden de kiezers vastgehouden? Hoe kunnen zwevende kiezers worden binnengehaald? Of is het omgekeerd, hebben de kiezers een probleem met de wijze waarop politiek wordt bedreven?

### Verkiezingsuitslag

De Tocqueville zag het goed en zijn verwachtingen worden door onderzoek naar kiezersgedrag bevestigd.<sup>3</sup> De sociale keuzetheorie leert dat preferenties van kiezers niet uit de verkiezingsuitslag kunnen worden afgeleid, de inductieve benadering faalt. Dat geldt, aldus Arrow, voor elke methode van kiezen.<sup>4</sup> Ook Riker en Downs geven aan dat kiezersgedrag onderhevig is aan strategische manipulatie en dubbele agenda's.

Keuzes worden beïnvloed door de wijze en de inhoud van informatieoverdracht en verwerking daarvan door de kiezers. Kiezersgedrag is ook afhankelijk van strijdpunten in de actuele situatie en wordt door institutionele regelingen beïnvloed. De populariteit en overtuigingskracht van leidende politici spelen een rol, waarbij zich het merkwaardige verschijnsel voordoet dat als politici meer zichtbaar zijn voor het publiek, de populariteit afneemt. Misschien is de deelname aan tv-amusementsprogramma's niet verstandig. Arrow wees erop dat kiezers doorgaans meerdere preferenties hebben, maar voor het kiezen van personen of partijen slechts één preferentie mogen uiten. Paarsgewijs kiezen zou meer duidelijkheid over hun preferenties en de rangorde daarvan kunnen verschaffen.

Buchanan verbond hieraan de conclusie dat de overheid, gegeven de opiniediversiteit, zich steeds de vraag zou moeten stellen of collectieve regelingen noodzakelijk zijn en of niet kan worden volstaan met het formuleren van randvoorwaarden waarbinnen de burgers zelf keuzes kunnen maken om hun wensen te realiseren.<sup>5</sup> Het primaat ligt immers niet bij de politiek, maar bij de vrije burgers. Hij wijst erop dat altijd het gevaar dreigt dat meerderheden geen rekening met minderheden houden en hun zelfs hun wil proberen op te leggen. Tinbergen stelde het collectief boven het individu. De individuele burger is niet goed in staat zijn keuzegedrag te objectiveren. Het eigenbelang en het korte termijn denken spelen een te grote rol. De burger beschikt niet over alle informatie en de consequenties van een keuze worden niet altijd overzien, men reageert op basis van prikkels en de emoties van het moment. Daarom is het beter dat politici voor hem beslissen.<sup>6</sup>

Buchanan en Tinbergen staan tegenover elkaar.<sup>7</sup> Buchanan laat binnen de door een terughoudende overheid gestelde randvoorwaarden, waarover de kiezers zich hebben uitgesproken, zoveel mogelijk ruimte voor individuele keuzes. Tinbergen meent dat politici weten wat goed voor de burger is. In zijn benadering krijgen de meest actieven in de politieke arena en in de bureaucratie van de kiezers de macht om de maatschappelijke preferenties te bepalen.

Lijphart signaleerde in 1968 de ontwikkeling naar een karteldemocratie met onderhandelingen tussen partijen en het aangaan van haalbare coalities.<sup>8</sup> Partijen delen de macht liever niet, maar moeten om te kunnen regeren het eens worden met zo weinig mogelijk andere partijen, een verzakelijkt politiek proces dat zich vooral op het verdelingsvraagstuk richt. Die ontwikkeling versterkt de ontevredenheid en ongeïnteresseerdheid van de kiezers en brengt de zoektocht naar waarden en zekerheden opnieuw op gang. Het is een potentieel instabiel systeem. De representatieve parlementaire democratie heeft meer weg van een ideaaltypisch model dan van een systeem dat voor spelbare uitkomsten genereert.

### Regeerakkoord als dictaat

Het eerste dat opvalt, is de samenstelling van dit kabinet. Twee verliezende partijen die elkaar in de vorige kabinetsperiode scherp bestreden, vormen samen met een derde partij – een gelegenheidskeuze – een regering. In 2003 werd geprobeerd tot eenzelfde coalitie te komen, omdat beide partijen

[3] Oratie J. van Holsteijn, juni 2006. Universiteit Leiden.

[4] Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Columbia University 1951.

[5] James Buchanan, *The Limits of Liberty*, 1975.

[6] J. Tinbergen, *Economic policy*, 1967.

[7] Eric van Damme, *Tilec discussion paper* 2003, Tilburg University.

[8] A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Becht, p. 201.

bij de verkiezingen hadden gewonnen, tevergeefs omdat, naar wij nu weten, de chemie tussen personen niet klopte. In 2006 gingen deze nu verliezende partijen wel samen, omdat het land moet worden bestuurd en omdat de chemie tussen dezelfde voorlieden nu uitstekend is. Het conceptakkoord is aan de fracties van de beoogde regeringspartijen voorgelegd om daarover een oordeel te geven, maar in feite was het een dictaat waaraan de regeringsfracties werden gebonden. Onder de paarse kabinetten ging het niet anders en dat onderstreept dat het dualisme een achterhaald fenomeen is en dat de karteldemocratie werkt.

Tijdens de formatie is buiten het formele overleg om overeengekomen dat er geen parlementair onderzoek naar de deelname aan de oorlog tegen Irak komt. Het was voor de PvdA tijdens de verkiezingsstrijd een principieel punt, dat op grond van opportuniteitsoverwegingen werd losgelaten. Kiezersbedrog? De fractie accepteerde dat onder het motto doe wel en zie niet om. Het is niet alleen een illustratie van het verdampen van het dualisme, het is erger. Door deze opstelling wordt de primaire taak van de Tweede Kamer – controle van de regering – buiten de orde geplaatst.

Tijdens de eerste honderd dagen praat het kabinet met maatschappelijke organisaties en met de mensen in het land, zonder ambtelijke topadviseurs. Het advies over het arbeidsmarktbeleid van de prestigieuze Centraal Economische Commissie is terzijde gelegd. De minister van Onderwijs praat met onderwijzers, zijn collega's hebben hun eigen praatgroep. De geest van Rousseau is terug, maar de *volonté des tous* en de *volonté générale* zijn al eerder een illusie gebleken. Bij maatschappelijke organisaties en de burgers in het land leven uiteenlopende opvattingen over het te voeren beleid, preferenties zijn onduidelijk en verschuiven. Tegenstellingen worden scherper, zodat een breed draagvlak voor het voorgenomen beleid niet binnen bereik ligt, een *revival* van het corporatistisch poldermodel zal het resultaat zijn. Met de vakbonden zullen bindende afspraken over het arbeidsvoorwaarden- en het sociaal-economisch beleid worden gemaakt, de volksvertegenwoordiging mag daarvan kennis nemen.

De coalitie heeft besloten geen referendum over Europa te houden, een gegeven voor de fracties. De Nederlandse grondwet regelt immers op heldere wijze in de artikelen 91 tot en met 95 hoe besluitvorming over verdragen moet verlopen, ook over verdragen die van de grondwet afwijken. Daarbij is

geen plaats ingeruimd voor een referendum, wel voor een gekwalificeerde meerderheid in het parlement. Het Nederlandse parlementaire stelsel is niet op directe vertegenwoordiging gebaseerd. Kiezers geven een mandaat aan de gekozen leden van de Tweede Kamer die vervolgens zonder last aan de parlementaire besluitvorming deelnemen. Een meerderheid van de Kamer liet vooraf weten ongeacht de uitkomst van het referendum de kiezersuitspraak te volgen. Daarmee werd het raadplegen van de kiezers tot een correctief referendum verheven en in strijd met artikel 67 van de grondwet (zonder last) gehandeld. Met deze uitspraken vooraf is als het ware om een last gevraagd. Het leek democratisch, maar het was een inbreuk op het in de grondwet geregelde vertegenwoordigende stelsel, inconstitutioneel derhalve.

### Sociale cohesie

Het kabinet wil de cohesie in de samenleving herstellen vanuit een door solidariteitsopvattingen geïnspireerd beleid, dat zich vooral op herstel van het communitarisme richt. Het is de vraag of de samenleving dat wenst, want SCP-onderzoek wijst niet in die richting.<sup>9</sup> Voor dit kabinet is er kennelijk slechts één samenlevingsideaal, maar de werkelijkheid is grilliger en samenhang in de samenleving laat zich niet poneren of afdwingen.

Samenhang ontstaat als burgers in een vrije samenleving hun maatschappijvisies uitwisselen en voor elkaars uiteenlopende opvattingen respect opbrengen. Harmonie kan niet altijd worden beredeneerd, dat is inherent aan een pluriforme samenleving met een open gesprekscultuur. De

## Het Nederlandse parlementaire stelsel is niet op directe vertegenwoordiging gebaseerd

rechtsstaat steunt op verschillende maatschappelijke en culturele waardenpatronen en op verschillend gedrag. Nederland ontwikkelt zich vanuit een cultuurgemeenschap tot een wilsgemeenschap. Het tolerantiebeginsel vormt het scharnierpunt van de *civil society*, tegelijkertijd kent tolerantie grenzen.

De evenredige representatieve vertegenwoordiging werkt alleen als parlementariërs in vrijheid hun stem kunnen bepalen. Partijdiscipline, de ontwikkeling naar een karteldemocratie en het cliëntisme verzetten zich daartegen. Het districtenstelsel

[9] SCP *In het zicht van de toekomst*, okt. 2005.



zal tot een in hoofdzaak tweepartijstelsel leiden. Het vergroot de binding met de eigen kiezers, maar staat haaks op het evenredigheidsbeginsel. De onmogelijkheidsstelling van Arrow leert dat elk kiesstelsel is voorzien van paradoxen en dat elke verkiezingsuitslag onvoldoende basis geeft voor het bepalen van beleid. Kiezers zijn niet geïnteres-

## Het parlement vertoont opportunistisch inconstitutioneel gedrag en maakt de controlerende functie ondergeschikt aan coalitiebelangen

seerd in bestuurlijke vernieuwing. Het lijkt bovendien eerder om gedragsverandering te moeten gaan dan om stelselwijziging. Voorlopig is er nog een verwarde discussie. Hooguit kunnen kleine aanpassingen worden verwacht:

- verhoog de kiesdrempel, ga versnippering tegen; onderhandeling en besluitvorming kunnen sneller verlopen, grotere partijen zullen platforms ontwikkelen, zodat verschillende politieke en maatschappelijke opvattingen toch gelding kunnen krijgen,
- maak artikel 3 van de grondwet tot een levend woord door overheidsbenoemingen te depolitiseren,
- verander de positie van de Eerste Kamer door een terugzeggerecht; indien de Tweede Kamer bij een wetsontwerp de bemerkingen van de Eerste

Kamer niet volgt, beslist de Tweede Kamer, hetgeen haar politieke primaat versterkt en de constitutioneel bedenkelijke praktijk van de novelles doet verdwijnen,

- voer het subsidiariteitsbeginsel ook in de relatie overheid - burger in; leg aan de kiezers algemene vragen voor over het langetermijnbeleid en vraag hun oordeel over de algemene voorwaarden en spelregels waarbinnen de overheid dat beleid moet realiseren, laat de burgers zoveel mogelijk ruimte zelf hun preferenties te bepalen en te realiseren,
- maak de Hoge Raad tevens Constitutioneel Hof,
- voer de opkomstplicht weer in.

### Besluit

De representatieve parlementaire democratie verkeert in een overgangsfase. De fluwelen dictatuur is er. Het parlement vertoont opportunistisch inconstitutioneel gedrag en maakt de controlerende functie ondergeschikt aan coalitiebelangen. Het poldermodel wordt ten koste van de rol van het parlement opgepoetst en het politieke engagement neemt af; het cynisme over de wijze waarop politiek wordt bedreven neemt toe en speelt protestpartijen in de kaart.

De verhoudingen binnen het politieke krachtenveld verscherpen en veranderen. De karteldemocratie is het voorlopige antwoord op de onmogelijkheidsstelling van Arrow. Misschien trekt de kiezer lessen uit de aardverschuiving van de laatste verkiezingen.

## BOEKSIGNALEMENT

### Rechtsstatelijkheid als organisatieprincipe

Caroline Raat, *Mensen met macht. Rechtsstatelijkheid als organisatieprincipe voor maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Boom 2007, ISBN 978 90 5454 226 1

In dit proefschrift wordt de vraag onderzocht of en hoe de rechtsstaatgedachte voor private organisaties van betekenis kan zijn. Het begrip rechtsstaat wordt niet alleen als een juridisch maar ook als een sociologisch en ethisch begrip opgevat. Macht speelt daarin een belangrijke rol, het beschikken over middelen en bevoegdheden die een ander nodig heeft. Macht kan zowel bij staats-

organen als bij maatschappelijke organisaties naar eigen goeddunken worden gebruikt en misbruikt. Dat kan tot willekeur, bedoeld of onbedoeld, leiden. Bij twee woningbouwcorporaties is empirisch onderzoek gedaan naar de rol van macht in besluitvorming. Woningbouwcorporaties zijn private organisaties die een publiekrechtelijke taak uitvoeren. Met het oog op dit laatste moeten zij aan dezelfde handelingsnormen voldoen als overheidsorganen en dus dienen vragen zich aan als: welke rol speelt het gelijkheidsbeginsel, worden de beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen en wordt het zorgvuldigheidsbeginsel toegepast? Verder dat het in deze studie de vraag is

welke betekenis het begrip rechtsstaat heeft voor alle organisaties die macht uitoefenen. Wat is de rechtsstatelijke voedingsbodem daarvan? De auteur poogt een antwoord te geven vanuit het concept organisatieprincipe. Als rechtsstatelijkheid als organisatieprincipe wordt erkend, dan kunnen daaraan criteria worden ontleend in de zin van het voorkomen van willekeur, waaraan het handelen (de relatie tussen organisatie en cliënt) van alle maatschappelijke organisaties (ook ziekenhuizen, onderwijsinstellingen) kan worden getoetst.